


CA1  
SG 800  
-73C57

GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089169>







CA 1  
SG 800 ①  
-93C57



Solicitor General  
Canada

Solliciteur général  
Canada

THE ROLE OF FEDERAL CORRECTIONS

IN CANADA

A REPORT OF THE TASK FORCE  
ON THE CREATION OF AN INTEGRATED  
CANADIAN CORRECTIONS SERVICE





THE ROLE OF FEDERAL CORRECTIONS

IN CANADA

A REPORT OF THE TASK FORCE  
ON THE CREATION OF AN INTEGRATED  
CANADIAN CORRECTIONS SERVICE

January 1977

THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION ACT

IN CANADA

A REPORT OF THE TASK FORCE  
ON THE REVISION OF THE  
CANADIAN CONSTITUTION

Produced by the Communication Division,  
Ministry of the Solicitor General

©  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, 1977





March 7, 1977

This report on the Role of the Federal Corrections in Canada has been prepared by a task force in the Ministry of the Solicitor General as a key part in a re-examination of the objectives of sentence administration by the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service, and of how these objectives can best be achieved.

It contains a number of proposals that will be the subject of continuing consideration by the Government, and it should be noted that a central issue, the integration of the two existing services, calls for changes in legislation.

I am making the Report public at this time so that there may be the widest possible discussion of its contents among all those interested in criminal justice.

In so doing I should like to make clear that while I endorse the central themes and general directions indicated in the Report further studies and consultations will be required before firm conclusions can be reached. It is in this continuing process that I am seeking the views of all authorities, groups and individuals with an interest in the subject-matter.

*Francis Fox*

**Francis Fox**  
Solicitor General of Canada





# TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS	i
PREFACE	(iv)
<u>CHAPTER I. THE EMERGING CORRECTIONS ENVIRONMENT</u>	1
I. THE EXTERNAL ENVIRONMENT OF THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM	4
Growing public concern about crime and criminal justice	4
Increasing public awareness of crime and criminal justice	6
The growth of the crime rate	7
Changes in society's views of crime	10
II. EMERGING TRENDS WITHIN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM	14
The growing community orientation in corrections	15
The growing demand for greater involvement on the part of the private sector	16
The increasing collaboration of provincial and federal governments in the development of correctional policy	18
The increasing recognition of the need for more effective manpower planning, training and development within corrections	20
<u>CHAPTER II. TOWARDS DEVELOPING A NEW ROLE FOR FEDERAL CORRECTIONS</u>	22
A brief history of imprisonment	24
The rehabilitative ideal	25
Developing a realistic approach	28
The courts and corrections	32
Corrections and the Community	37

PRINCIPLES

- |      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | The offender is ultimately responsible for his criminal behaviour  | 42 |
| II.  | The sentence of the court constitutes the punishment   | 44 |
| III. | The community is a responsible participant in the correctional process   | 46 |
| IV.  | Federal Corrections is responsible for the provision of an environment with appropriate measures of security; conducive to active participation in program opportunities | 48 |
| V.   | Federal Corrections is responsible for the provision of adequate procedural safeguards designed to protect the rights of the offender                                    | 49 |
| VI.  | The offender is responsible for earning and maintaining his privileges   | 51 |

OBJECTIVES

- |      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | To manage and administer the sentence imposed by the court  | 53 |
| II.  | To confine and control the offender for that period of time designated by the court                                       | 54 |
| III. | To provide program opportunities designed to assist the offender in developing and adopting more acceptable conduct norms | 56 |
| IV.  | To manage and control the reintegration of the offender into the community  | 57 |
| V.   | To promote public awareness, understanding and acceptance of programs and activities within Federal Corrections           | 58 |
| VI.  | To promote and contribute to the development of an effective Criminal Justice System in Canada                            | 60 |



CHAPTER IV.	TOWARD REALIZING THE OBJECTIVES OF FEDERAL CORRECTIONS	63
	The effective management of the sentence	63
	Maintaining the required degree of confinement and control	71
	The provision of program opportunities	77
	Management of the offender's re-entry to the community	81
	Promoting public awareness and understanding of Federal Corrections	86
CHAPTER V.	TOWARDS THE DEVELOPMENT OF AN EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN CANADA	89
	Criminal Justice as a system	91
	The Ministry Secretariat	92
	Developing relations with other federal departments	95
	Developing relations with provincial corrections	97
	Developing relations with the private sector	99
	Developing relations with the law enforcement agencies	101
	Developing relations with the courts and the judiciary	104
	Crime prevention	105
CHAPTER VI.	ORGANIZATION AND MANAGEMENT FOR THE NEW ROLE OF AN INTEGRATED CANADIAN CORRECTIONS SERVICE	107
	The Organizational Environment	109
	Principles	111
	The Importance of Human Resources	112

## CHAPTER VI (continued)

The Structure	113
The Key Tasks and Roles	114
The Tasks	115
Roles and Functions	116
Accomplishing Change	120
A Change Strategy	121

## ACKNOWLEDGEMENTS

The development of a statement on the Role of Federal Corrections in Canada would not have been possible without the dedication and involvement of a great many individuals and organizations. The members of the Task Force would like to take this opportunity to express their sincere thanks to all the people and agencies who participated in and contributed toward the extensive consultation exercise that was undertaken in the development of this excitingly new and challenging role for Federal Corrections in Canada. In particular we would like to thank the management and staff of the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service who are frequently asked to do the seemingly impossible, and yet, just as frequently came up with the time, the energy, and the commitment to further involve themselves in this extremely important task. In addition, we would like to thank the numerous groups and agencies of the private sector, the Canadian Association of Chiefs of Police, the various provincial correctional jurisdictions, the executive of the Public Service Alliance of Canada, as well as the members of the National Parole Board and the Ministry Secretariat, who participated and took the time to prepare written submissions.

Finally, the Task Force members would like to acknowledge and express sincere thanks for the dedicated work of those individuals in the support staff, including:

John Vandoremalen - Executive Secretary and writer

Colin Sheppard - Writer and consultant



Gordon Pinder - former Executive Secretary

Alan Needham - Writer and consultant

Keith Fairbank - Writer and consultant

Jack Hawthorne - consultant

The personal involvement and commitment of these individuals was deeply appreciated and their efforts had significant impact on the development of this paper.

DEDICATION

The members and staff of the Task Force humbly dedicate this volume to Hugh Christie, a member of the Task Force and the National Parole Board, who died suddenly in August, 1976. Hugh Christie devoted his life to the study and administration of corrections in Canada and will be remembered for his significant contribution to this document.

PREFACE

The need for an integrated approach to Federal Corrections in Canada has long been recognized. The annals of Corrections are replete with reports, commissions and related studies which offer numerous recommendations aimed at the achievement of this goal. In the fall of 1973, the Solicitor General of Canada appointed a five-men Task Force for the purpose of analyzing these various recommendations and findings in order to develop and implement an integrated Canadian Corrections Service, which would include the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service.

Creation of an integrated service involves much more than a merger of two existing organizations. The development of this new integrated service provided a timely opportunity to examine in depth the traditional role and responsibilities of the Federal Government in corrections, to assess the basic assumptions, the underlying philosophy, principles and logic that provide the rationale for what we do.

Federal Corrections is experiencing rapid and complex change that, coupled with a dramatic increase in the incidence of violence, has pushed us into the spotlight of public scrutiny and has left correctional staff without a clear sense of direction. Existing assumptions have been challenged, researchers have become openly critical of existing program efforts, and correctional administrators around the world have undergone



soul-searching re-examinations of their own correctional goals and objectives.

The Task Force first set about an extensive consultation exercise with the management and staff of the Ministry of the Solicitor General and with other components of the criminal justice system such as the police, the private sector, provincial jurisdictions and a sampling of inmates and parolees. The result has been a thorough discussion of a number of basic approaches and a growing feeling that a much more pragmatic and realistic statement of purpose and philosophy is needed to guide the future course of Federal Corrections in Canada. After considering the vast amount of writing and research, including several recent Canadian reports, it was agreed that the policy of Federal Corrections should affirm the value of human dignity and freedom while carrying out the sentence of imprisonment imposed by the court.

In accordance with the terms of reference of the Task Force on the proposed Canadian Corrections Service, the following report represents the views of the Task Force members on the role of Federal Corrections in Canada. It is hoped that the opinions expressed in this report will serve as a firm foundation for the development and implementation of an integrated and effective Canadian Corrections Service in Canada.

TASK FORCE MEMBERS: A. Wakabayashi  
J. Braithwaite  
L. Pisapio  
H. Meredith

THE EMERGING CORRECTIONS ENVIRONMENT

Federal Corrections is an integral part of the criminal justice system, an interdependent system that encompasses law enforcement, judicial and correctional processes. The criminal justice system, in turn, is part of a larger tapestry, the social forces - such as, health care, education and welfare services that bear upon the quality of life.

The criminal justice system must relate to the basic human value structure of society. Human values encompass individual, social, cultural, economic and political concerns, and in the aggregate, constitute the basic fabric of the social system. Within this value structure public attitudes are constantly changing. The legislation in force at any point in time establishes the limits of tolerance for acceptable behaviour of individuals in society, and sets out the legal framework in which the criminal justice system functions.

Federal Corrections is responsible for providing a service to the Canadian public and the offender. As a means of determining the quality of this service and with a view to improving the delivery of service both to the public and the offender, attempts must be made to assess the attitudes and concerns expressed by the Canadian public. We are acutely aware of the hazards of attempting to read the mood of the public at any given period of time, mindful of Sir Walter Raleigh's warning



that if someone tries to write an interpretation of historical events close on the heels of their occurrence, "the truth....may haply strike out his teeth". This chapter reviews emergent influences on the role of corrections in Canada by looking at events and trends both from outside and within the criminal justice system.

"NEVER LOOK DOWN TO TEST THE  
GROUND BEFORE TAKING YOUR NEXT  
STEP: ONLY HE WHO KEEPS HIS EYE  
ON THE FAR HORIZON WILL FIND HIS  
RIGHT ROAD".

Dag Hammarskjold

I      THE EXTERNAL ENVIRONMENT OF THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM

Four major trends in society already have and will continue to have an impact on corrections across Canada:

1. Growing public concern about crime and criminal justice;
2. Increasing public awareness about crime and criminal justice;
3. The growth of the crime rate;
4. Changes in society's views of crime.

Growing Public Concern about Crime and Criminal Justice

The success of any future corrections policy will depend to a large extent on public acceptance and support. This does not mean that the policy should be determined solely by public opinion. Correctional agencies must provide leadership rather than follow in the development of policy. It would, however, be irresponsible to formulate a policy for Federal Corrections that ignored public attitudes, particularly toward the recent increase in crime.

Although hard data on changing social attitudes and values are limited, there are clear signs that major segments of society are moving towards a renewal of emphasis on individual responsibility and on the rewards obtainable through



self-discipline and adherence to the work ethic. The well-being and the role of the individual in society now seem to be a growing concern of governments and citizens alike. Actions that impede the progress of the individual in society are seen as threatening the individuality of all members of the larger community, are viewed as anti-social, and increasingly meet with criticism and calls for firm sanctions.

Crime is the most directly anti-social action of all, particularly crime against the person or property, since this has immediate effect upon the victim and threatens, or appears to threaten, the safety of all. As the incidence of violent crime increases, the concern of the public increases, and this concern reaches its pitch when those responsible for the crimes are already under sentence but continue to demonstrate violent behaviour patterns as in prison disturbances and are seemingly allowed to escape due, to what many perceive to be negligence or laxity of control on the part of their custodians.

This public concern requires that Federal Corrections be able at all times to demonstrate that the responsibility for public safety is a primary concern. More than ever before, correctional authorities will be held accountable for every aspect of their operations.

## Increasing Public Awareness of Crime and Criminal Justice

Alongside this increasing concern on the part of the public for its own safety, there appears to be a growing interest in corrections, a demand to know what takes place behind the walls of the institutions. This is long overdue since correctional administrators are traditionally reluctant to open up to the public - to let the public see what things are really like in the institutions and how the reality measures up to the promise. In the past few years, the business of corrections has become highly visible, the focus of much public attention and scrutiny. This has not been a totally unwelcome phenomenon and the response of Federal Corrections has been an open and honest dialogue with both the media and the public as to what one can reasonably expect from corrections. We have begun to admit that there are a number of problems for which we are having difficulty finding solutions.

At the same time, it is fair to say that this new interest and awareness often reveals many ambivalences and anomalies in the public's attitude toward corrections. There is danger in over simplifying the perceived problems of corrections and suggesting overly simplistic solutions. There is also danger in believing that incidents of violent demonstration are the norm. In fact, these situations are not typical and involve only a small proportion of the inmate population.

Federal Corrections must stress, first and foremost, the protection of the public, including the offender, from criminal conduct and the effects of crime. Within this context, progressive and humane policies must be pursued, always provided that the risks to the public are minimal - and can be demonstrated as such. The need for good community relations will take on a greater importance in the years ahead, together with the need for an honest and comprehensive program of public education.

### The Growth of the Crime Rate

While statistics on crime are subject to challenge on the basis that apparent growth may arise from improvements in reporting, it is clear that, by any standard, the incidence of crime has grown in recent years, particularly in the last decade. As the chart below indicates, the total number of reported offences\* increased by 103.5 percent between 1965 and 1974.

#### Rates of Increase in Reported Criminal Offences

Offences under the Criminal Code	+ 132.3%
Violent crime	+ 115 %
All offences	+ 103.5%

---

\*Including offences under the Criminal Code, other federal statutes, provincial statutes and municipal by-laws.

The incidence of crime in relation to the population grew by seventy-eight percent.

Rates of Increase in Crime  
Relative to Population

Offences under the Criminal Code	+103.2%
Violent Crime	+ 88.1%
Total Offences	+ 78 %

Although it would be unwise, for the reason given above, to draw blanket conclusions from statistics, it is fair to make the following observations about current trends in crime:

1. The growth of absolute and relative crime rates is accelerating, after showing signs of levelling off in the early 1970's.
2. The incidence of crimes of violence has grown considerably, though at a lower rate than crime in general.
3. There has been a significant increase in offences that reflect changes in the attitudes and the structure of society.

Over the past decade:

Drug-related offences have increased significantly.



The incidence of "white-collar" crimes, many of which are relatively new, has grown considerably. Particular growth has occurred in such commercial crimes as loan sharking, fraud, fraudulent bankruptcy and embezzlement;

The rate of increase of the number of women charged with offences has been twice that of the rate of increase of men charged.

4. If present patterns of population growth and criminality continue, the growth of both absolute and relative crime rates could peak and decline over the next eight to ten years.

The age group responsible for the highest incidence of crime, the group from fifteen to twenty-five years, is disproportionately large today in relation to the population as a whole, because of the post-war rise in the birth rate. It will grow in actual as well as relative size for some years, so that the incidence of crime is likely to grow as well. However the declining birth rate of recent years, and the prospect of reduced immigration, indicate that upcoming generations will be smaller in both

absolute and relative terms when they reach this critical age group.

It must be granted that the age factor in criminality is one of the very few reasonably reliable indicators of trends in crime. Other factors that could also affect crime and criminality are beyond prediction. For instance, were it possible to foretell the duration and severity of a depression with certainty, it would be impossible to predict whether it would generate more crime or less. Nor is there any way of knowing how developments in social science, medicine or religion will influence criminality in the future.

#### Changes in Society's Views of Crime

A more important consideration in the development of long-term correctional policies than the overall crime rate is society's changing perception of crime. Society's views of crime and the workings of the criminal justice system are interrelated. Changing attitudes of two kinds promise to be of particular significance for corrections:

1. Society appears to be demanding sterner penalties for certain crimes to fulfil both punitive and deterrent functions.  
Particular concern centres on crimes traditionally regarded with utmost

opprobrium, such as murder, rape and other violent acts, on repeated offences by offenders on bail or parole and on organized criminal activity, which has expanded in recent years.

2. A growing desire for the decriminalization of certain acts once regarded as crimes, to reflect changes in public attitudes, is evident.

The active campaign for removal of sanctions against such crimes may be waged only by an articulate minority but a much larger group in society may be receptive to the idea. Often, such activities are seen as affecting solely those who engage in them.

The most notable move to decriminalization in recent years is the legalization of abortion under specific, limited conditions; those who believe that abortion should be a matter for personal decision continue to press for its complete removal from the Criminal Code, while opponents of the legislation are campaigning for re-enactment of the original sanctions.

More recently, the final majority report of the Commission of Inquiry into the Non-Medical Use of Drugs recommended that simple possession of cannabis cease to be an offence, and that penalties for trafficking be reduced.

The criminal nature and harmfulness of other so-called "victimless" crimes, such as public drunkenness, prostitution, the distribution of pornography and gambling, are similarly subject to debate.

On the other side of the coin, creating new laws to sanction new forms of criminal behavior is a process known as criminalization. Such a process is evidenced in the development of new criminal legislation to deal with new and different forms of criminal activity such as aircraft hijacking and various other acts of terrorism. Another example would be increasing the maximum penalty for criminal activities which had hitherto been more or less tolerated or subject to minor sanctions, but have come to be seen as increased threats to the community.



The nature of the offender population can be expected to change as such changes in society's attitudes towards crimes are reflected in law enforcement, judicial practice and the law itself. A sentence of imprisonment, particularly to a federal institution, is now the most extreme sanction which can be imposed upon an individual, and increasingly, such sentences are being perceived as society's last resort for dealing with the convicted adult offender. Certain recent or prospective developments could result in a substantial increase in the relative numbers of difficult-to-handle offenders who will be incarcerated for long periods of time. This increased burden of incarceration will, of course, fall most heavily on Federal Corrections.

## II EMERGING TRENDS WITHIN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM

The previous section reviewed some of the major trends and factors which will have impact on corrections in Canada as a whole, and Federal Corrections in particular. In addition to those factors outside the criminal justice system, there are a number of trends within the system which will influence the role of Federal Corrections in Canada. Many of these trends are already apparent - indeed, to some extent can be demonstrated. Briefly, these trends include:

1. The growing community orientation in corrections
2. A growing demand for greater involvement on the part of the private sector
3. The increasing collaboration of provincial and federal governments in the development of correctional policy
4. Increasing recognition of the need for more effective Manpower planning, Training and Development within Corrections.

1. The Growing Community Orientation in Corrections

Two hundred years ago, John Howard, the famous humanitarian reformer, said that "prison mends no morals". With great eloquence and insight, Howard tried to awaken his contemporaries to the damage that prison wreaks on its occupants. Those who are not hardened criminals are, he said, the most vulnerable to the destructive effect of prison. To persist in confining such people for long periods defies good sense and humanity, said Howard, since "it doth notoriously promote and increase the very vice it was designed to suppress".

Prison conditions have, of course, improved considerably since Howard's lifetime, and prison administration is very much more enlightened. Nonetheless, much of what the great reformer said is still remarkably relevant to corrections today. The trend to community-based corrections - a dominant theme in the present criminal justice system - attests to the general belief in the validity of Howard's views.

The trend to community corrections is already widespread in the criminal justice system. Increasingly, institutions

are bypassed for certain types of offenders, or periods of incarceration are shortened. The community can be expected to become a greater factor in correctional programs, even for those inmates who must, for reasons of security or punishment, continue to spend major portions of their sentence under lock and key. For instance, greater use will be made of community facilities for training and socialization and more energetic efforts will be made to promote and maintain inmates' relationships with family and friends.

This trend has, in fact, been reflected in the official policy of Federal Corrections for some time. If the new Service is to be effective, it must work to build a stronger community base for Federal Corrections, particularly within the regions.

## 2. A Growing Demand for Greater Involvement on the Part of the Private Sector

The term "private sector" is used to describe that broad constituency which includes individuals, groups, and organizations which are non-governmental, such as volunteers operating on their own, corporations, foundations, national and provincial associations, church groups and universities or colleges which provide resources or maintain a direct service

in the field of criminal justice and corrections. The growth of the private sector is attributed to the recognition that crime is essentially a community problem and that members of the community must be involved in order to find solutions.

The involvement of the private sector in the field of criminal justice predates that of the public sector. Conflicts between members of the community and various forms of anti-social behaviour at one time were dealt with by citizens themselves. As society became more populous and sophisticated there developed a greater dependency upon the state to intervene in the criminal justice process and the state responded by concentrating greater resources and expertise to meet this need. This has now developed to the point where the private sector not only feels that its secondary and supportive role appears threatened, but finds itself left outside and severely limited, if not excluded, from playing a strong role.

In response, the private sector is making a concerted effort to become better organized and equipped to pursue a stronger case for a deeper involvement. Within the Ministry of the Solicitor General, the nature and extent of private sector involvement is currently being studied indepth by the Task Force on the Role of the Private Agencies in Criminal Justice. Within the Canadian Criminology and Corrections Association, there is a discernable growth in the development of local organizations which serve to open up a channel of communication and provide a forum for active participation and input on the part of the community. In sum, Federal Corrections is and will continue to recognize that an innovative private sector with a vigorous, independent voice is essential to the Canadian Correctional System.



3. The Increasing Collaboration of Provincial and Federal Government in the Development of Correctional Policy

The Federal-Provincial Conference on Corrections in December of 1973, the first in fifteen years, set the stage for active, formal consultation after years of informal relationships. Greater cooperation in the joint formulation of correctional policy between Federal and Provincial correctional authorities has long been acknowledged as desirable and is now a vital priority.

The majority of provincial governments expressed the need to re-examine the current, fundamental philosophies and programs of corrections in Canada. The effect of the Provincial reviews was to challenge and question the traditional assumptions regarding the Federal role in corrections and, thus, the existing relationships between Federal and Provincial governments in this area. Active consultation is now underway to clarify the Federal and Provincial roles in corrections and establish relationships that should improve the correctional system throughout Canada. It may well be that full clarification of the Federal and Provincial roles in corrections must await the resolution of conflicts in jurisdictional authority.

The development of improved relationships has already yielded a number of beneficial results, as manifested in the existence of Federal-Provincial contracts for the exchange of services which provide for more economic and effective use of resources and facilities. In relation to this, one of the recommendations of the National Advisory Committee on the Female Offender calls for the provinces to assume full responsibility for female offenders. Moves have already been made toward the transfer of federal female offenders now concentrated in Kingston back to their home provinces. Another joint effort, which involves not only the provinces but also the private sector, is the movement toward the establishment of Criminal Justice Standards and Goals which may provide for more equitable and effective delivery of service and a better rationale for the current division of responsibilities between the two orders of government. One final development worthy of mention, is the establishment of the National Advisory Network sponsored by the Continuing Committee of Deputy Ministers concerned with corrections in Canada. This group serves as a coordinating body for a joint federal-provincial endeavour in correctional manpower planning, training and development. It is responsible for the development, implementation and evaluation of innovative concepts and models for correctional human resource planning, training and development.

4. Increasing Recognition of the Need for more Effective  
Manpower Planning, Training and Development within  
Corrections

---

Manpower planning, training and development within Federal Corrections will become more complex and challenging. Correctional agencies within the Federal Government are already facing a serious challenge with regard to the management of their human resources. It has always been difficult to obtain good, qualified people for corrections and there has been an even greater problem in keeping them. Many positions remain unfilled, staff turnover in some institutions is high and staff motivation and morale in some institutions and community supervision agencies is low. When compared to other forms of employment, prisons are not perceived as being the most attractive working environments. The demands on Federal Corrections will require a sincere commitment on the part of all management and staff.

This situation is by no means a temporary problem. There is no doubt that Federal Corrections will continue to face a very difficult challenge in the management of human resources - a challenge that will require personnel programs that are thorough, imaginative and farseeing. Recruiting standards will have to reflect realistically the changing needs and provide a stimulus

to the internal advancement of personnel who possess potential and ambition. The system must begin to demonstrate that there are definite career opportunities for all categories of staff within the system. Finally, there is a growing recognition of the need to involve staff at all levels by way of consultation and active participation in the management and administration of the organization. This trend is evidenced in the commitment made by senior management to consult and communicate with correctional staff in the development of the role for Federal Corrections in Canada.

### Summary

The trends and events identified in this chapter of the report are not the only ones, but there is no doubt they will have significant impact upon the role of Federal Corrections.

It is difficult to draw any specific conclusions except that an integrated Federal Corrections Service will be an extremely complex and difficult agency to manage and administer in the years ahead. Correctional administration has never been an easy task; it has always been an exacting business. The role of Federal Corrections will be increasingly characterized and identified by the size and diversity of its activities, the range of its problems and the complexity of its operations. The impact of the emerging corrections environment: geographic dispersion, cultural variation, two official languages, the demands of heterogeneous public will present corrections with challenges that it can only meet with a clearly defined statement of objectives that is honest, realistic, fair and manageable.

## CHAPTER II

### TOWARDS DEVELOPING A NEW ROLE FOR FEDERAL CORRECTIONS

#### INTRODUCTION

In the preceding chapter, the Task Force reviewed its assumptions regarding the future events that will undoubtedly influence the role of Federal Corrections in Canada. In each case the implications were examined in the context of the total environment in which Federal Corrections will have to discharge its responsibilities.

The following chapters represent the Task Force proposals for a guiding philosophy, statement of objectives and principles that will bring about a new reality for Federal Corrections in Canada. While focussing on the philosophy of Federal Corrections, this chapter recognizes that such a new correctional philosophy must be consistent with the aims and objectives of other correctional jurisdictions as well as the other components of the criminal justice system. The Canadian Committee on Corrections explicitly expressed a need for the law enforcement judicial and correctional processes to form an interrelated sequence. "There must be consistency in philosophy from the moment the offender has his first contact with the police to the time of his final discharge." The need to develop a coordinated approach to the administration of criminal justice has become a major objective of all components of the criminal justice system in Canada.



"MAN LEARNS WISDOM IN CHOOSING  
BY BEING CONFRONTED WITH CHOICES  
AND BY BEING MADE AWARE THAT HE  
MUST ABIDE THE CONSEQUENCES OF  
HIS CHOICE."

Henry M. Hart, Jr.

## A BRIEF HISTORY OF IMPRISONMENT

Imprisonment as a penal sanction against serious forms of crime is a relatively late development. During the 17th and 18th centuries, prison sanctions were applied, in the main, to petty offenders such as alcoholics, vagrants, beggars and behavioral nuisances and to debtors. Incarceration was also used for those who were awaiting trial and those convicted offenders who were awaiting punishment. Persons convicted of serious crimes were subjected to more severe sanctions such as corporal punishment, transportation, exile and capital punishment.

The forerunner of the prison as we know it today was largely an invention of the Pennsylvania Quakers in the late 18th century as a humane alternative to the rather harsh and extreme penal sanctions of the day. The basic aims of these prisons established by the Quakers were to separate the offender from his corrupting peers and to provide the offender with the opportunity for reflection, repentance and reform. Hence, the origin of the word, "penitentiary". This concept of imprisonment quickly flourished throughout North America and also spread to other parts of the world. Along with this rapid growth in prisons there grew a vocal reform movement which expressed concern with the excessive use of imprisonment as a penal sanction as well as the conditions

which existed within the prisons. In Canada, this humanitarian movement gathered momentum during the early part of this century and, along with the development and popularization of the behavioral sciences, gave impetus to the rehabilitative ideal of the 1950s and 1960s.

#### THE REHABILITATIVE IDEAL

Since the early 1960s, one of the most widely held beliefs in corrections management has been, and still is to a great extent, that the best way to protect society is to "rehabilitate" the offender. The implication of this statement is that the correctional agency is somehow directly responsible for the "success" or "failure" of the offender. It makes the assumption that correctional practitioners are able to change or modify the personality of the offender, which further assumes that criminal behavior is somehow an expression of some underlying personality disturbance which requires extensive therapy and treatment before the criminal behavior ceases. As a correctional goal, these claims have been challenged as being unrealistic, unsubstantiated and unattainable. Continued emphasis on rehabilitation as the recognized goal in corrections will tend to mislead the public as well as the offender regarding the intent,

capacity and capability of corrections. If we persist in this approach, we mislead the public and all those working in the field of criminal justice. We will continue to draw the accusation of failure arising from unrealistic expectations, and we will hinder the development of effective relationships between corrections and the public.

In recent years, corrections has been heavily influenced by the insights and knowledge provided by the social sciences, particularly psychiatry, psychology and social work. This influence has resulted in a conflict between the traditional notions of criminal responsibility on the one hand and the supporters of social determinism on the other. As a consequence, the offender became subject to the uncertainties and ambiguities of corrections officials as to whether he should be approached as a responsible person receiving punishment for his offence or whether he should be treated as a misguided person in need of reform and rehabilitation. While the initial promise of rehabilitation has not been fulfilled, the confidence of those who adhered to the strict punishment and confinement philosophy remains shaken by the increasing knowledge about crime and criminal behavior. There is no easy resolution of the issues of sentencing, moral blameworthiness, crime causation and treatment of the

offender. The dilemmas that were faced in the challenging task of adopting a particular position for Federal Corrections are reminiscent of those experienced by the frustrated judge in G.K. Chesterton's fantasy, "The Club of Queer Trades," who finally said to a prisoner, "I sentence you to three years penal servitude in the firm and God-given conviction that what you really require is three weeks at the seaside."

In the last few years, the concept of rehabilitation as a recognized goal of corrections has come under increasing attack. Based upon the assumptions of the traditional medical model, the concept of rehabilitation has raised unrealistic expectations of altering criminal behavior. The model assumes that criminality is a form of "sickness" and that the offender's pathology must be "cured" before he will cease to engage in further criminal activity. By implying that the offender is "sick" through causes beyond his control, this approach minimizes the offender's responsibility for his own criminal behavior. The approach gives correctional practitioners a strong inducement to employ coercion in the guise of humane treatment, and enforce participation in treatment programs as a requisite to release. To quote C.S. Lewis: "Of all the tyrannies, a tyranny expressed for the good of its victims may be the most oppressive." The resulting distrust among offenders of the institutional treatment program further undermines the possibility of effecting fundamental behavioral change.



Another dilemma of the rehabilitative approach rests in its suggestion that expertise, and expertise only, can resolve the problem of crime and criminal behavior. Such a model allows the public to content itself with the thought that government and specially trained experts will handle the problem in much the same way that public health officials can control an epidemic. The result has tended to relieve the community of facing its responsibility as a very important component in the correctional process.

#### DEVELOPING A REALISTIC APPROACH

The preceding is not intended to leave the impression that Federal Corrections is abdicating its responsibility or "copping out". Rather, it represents an attempt to articulate and clarify the assumptions which have formed the basis of many misleading perceptions, unrealistic expectations and, indeed, unsubstantiated claims. It does not constitute an admission of failure; rather, it simply suggests that "we have bitten off more than we could chew". It is both unrealistic and unreasonable to assume that corrections can work the necessary "magic" that will return an offender to the community a socially responsible individual.

In reviewing the current literature on rehabilitation, two notions appear to be popular; first, that rehabilitation does not work; second, that rehabilitation has never really been tried. It is probably more accurate to suggest that there are few, if any, proven or demonstrated formulae for the satisfactory reintegration of the serious adult offender into society. The new position of Federal Corrections with respect to rehabilitation is best summed up in a quote from Norval Morris's, "The Future of Imprisonment."

"Rehabilitation," whatever it means  
and whatever the programs that  
allegedly give it meaning, must cease  
to be a purpose of the prison sanction.  
This does not mean that the various  
developed "treatment" programs within  
prisons need to be abandoned; quite  
the contrary, they need expansion.  
But it does mean that they must not  
be seen as purposive in the sense  
that criminals are sent to prison  
for "treatment". There is a sharp  
distinction between the purposes

of incarceration and the opportunities for the training and assistance of prisoners that may be pursued within those purposes."

(Morris, Norval, The Future of Imprisonment; p. 14 - 15)

To suggest that "rehabilitation does not work" is a little bit like "throwing the baby out with the bathwater." To suggest that "rehabilitation has never really been tried" is to imply that "if only we had more resources by way of money, manpower, facilities and greater expertise, things would be so much better." A more realistic position lies somewhere between these two extremes. Accordingly, Federal Corrections has adopted a more pragmatic approach that is both fair and humane to the offender and one that recognizes the respective responsibilities of Federal Corrections, the community and the offender.

In order to meet the reality of today's correctional environment, Federal Corrections must provide correctional opportunities, opportunities designed to assist the offender in the development of daily living skills, confidence to cope with his personal problems and social environment and the capacity to adopt

more acceptable conduct norms. The opportunities principle is based on the assumption that the offender is ultimately responsible for his behavior. This approach further recognizes that the offender is convicted and sentenced on the basis of his criminal behavior, not on the basis of some underlying personality disorder or deprived socio-economic condition.

Canadian criminal law presumes, that unless otherwise shown, persons are responsible for their behavior and able to exercise a free choice in ordinary circumstances. A well-known rule of law states that every man must be presumed to know and to intend the natural and probable consequences of his act or omission. Therefore, upon determination of guilt, the accused is legally defined as being criminally responsible for his offence. Persons convicted of criminal offences are held to be capable of controlling their behavior, able to perceive the differences between right and wrong, and capable of acting in accordance with the law and social obligations. Essential to the legal definition of criminal responsibility is the idea that if you do something, knowing it to be wrong, you will also know that one of the consequences will be punishment. The test of responsibility, as contained in section 16 of the Criminal Code of Canada, is important for corrections since it determines who will and who will not be channelled through the correctional process.

The great majority of offenders are held to know and appreciate the nature and quality of their actions; that is, they possess a full appreciation of the consequences of their actions, the ability to choose alternative courses of action and the capacity to formulate an intent when considering whether or not to commit a criminal offence. The law provides that no person shall be convicted of an offence committed while he was insane, and it is presumed that everyone is and was sane until the contrary is proved. A defence of insanity, when established, completely exempts the individual from criminal responsibility. The accused is found not guilty by reason of insanity and as a result is not accountable within the ordinary correctional process. Otherwise, it is assumed that the offender is responsible and accountable for his behavior.

#### THE COURTS AND CORRECTIONS

It is the role of the court to establish innocence or guilt, and in the event of a plea or finding of guilt, to impose an appropriate sanction. It is the role of corrections to administer and manage the sentence imposed by the court. The court concerns itself with the process of sentencing, while corrections concerns itself with the effective management and administration of that sentence. To this extent, the role of



Federal Corrections is largely determined by the position it holds within the criminal justice system. Federal Corrections is at the receiving end of the system and is required to control or confine an offender for that period of time designated by the court. It has often been said that the Federal Correctional system is society's last resort for maintaining order and represents a source of opportunities, albeit limited, for the offender to reform.

It is not within the purview of this paper to critically examine the sentencing practices and processes of the courts. Such a detailed examination has been the subject of numerous reports and studies including, most recently, the work of the Law Reform Commission of Canada. Since sentencing is very crucial in the criminal justice process and has substantial impact on the role of Federal Corrections, it warrants serious attention here.

Effective sentencing is a difficult task that requires consideration of the gravity of the offence, the particular circumstances of the offender, the plight of the victim, the need to establish a deterrent, general and particular, that will discourage similar crimes, and the possible need to protect society. At time of sentencing, the court must take into account all these factors. The Canadian Committee on Corrections discourses at length on the difficulty of reconciling these factors of sentencing and in determining which of these considerations is predominant in the mind of the judge when he imposes sentence. Since it is difficult to know

exactly which one of the above-noted considerations was uppermost in the mind of the judge, the Canadian Committee on Corrections recommended that the judge express publicly in writing the reasons for the sentence he imposed.

Compared to the rules and procedures that govern the criminal trial, the rules and procedures of jurisprudence which govern the sentencing process are relatively meagre and informal. During the sentencing process, the judge is able to exercise fairly wide discretion and, although constrained by the limits of legally permissible sanctions, he is able to impose his own concept as to what constitutes an appropriate sanction. This is not to suggest, however, that sentences should become uniform and standardized. Rather than promoting and advocating strict uniformity in sentencing, thus curtailing the discretion of judges, the Law Reform Commission recommends the development of a "legislative statement of basic policy setting forth the philosophy, purposes, standards and criteria to be used in sentencing and dispositions". It argues that uniformity in sentencing practices can best be achieved through structuring and channeling the discretion of the judiciary.

In determining the reasons for sentencing, Federal Corrections is, of course, most concerned with the rationale for a sentence of imprisonment, more particularly, imprisonment in a federal institution. In their working paper on Imprisonment and Release, the Law Reform Commission attempts to articulate guidelines for sentences of imprisonment. Basically, it suggests the

following guidelines:

- (a) separation, for those offenders who represent a serious threat to the life or security of others;
- (b) denunciation, for those offenders who commit acts that are deemed highly reprehensible because they militate against fundamental values of society;
- (c) wilful default, for those offenders who wilfully default in carrying out obligations imposed under other sanctions; that is, when other sanctions have shown to be ineffective.

The Law Reform Commission further reiterated the recommendation of the Canadian Committee on Corrections that the judge should provide written reasons for the sentence. Written reasons, it says, would promote uniformity in the application of criteria for sentencing, provide an aid to greater rationality in sentencing, assist judges in cases of appeal, and would be of considerable assistance to correctional authorities.

Although a legislative statement of principles and sentencing guidelines as recommended by the Law Reform Commission does not as yet exist, there are, basic considerations within

the sentencing process from which Federal Corrections can derive some of the necessary concepts to formulate its own role and statement of purpose.

- (1) The offender is perceived as an individual capable of exercising a free choice in ordinary circumstances and is therefore held ultimately responsible for his criminal behaviour.
- (2) By reason of his illegal act or omission, the offender becomes liable for punishment under the law.
- (3) The offence is considered an unacceptable form of behavior requiring appropriate sanction. The sentence of the court is the punishment of the offender.
- (4) If it is determined that the offender poses a serious threat to the life or personal security of others, he must be incarcerated.
- (5) The offender should be given the opportunity to "change" his behavior and adopt more acceptable conduct norms.
- (6) By virtue of the Canadian Bill of Rights, it is understood that the rights of the offender as an individual member of society will continue to be safeguarded.

CORRECTIONS AND THE COMMUNITY

In view of the abolition of capital punishment in Canada, a sentence of imprisonment to a federal institution represents the maximum penalty the state can impose upon a convicted offender. Of paramount importance in the consideration of such a sentence is the need to ensure the protection of the community and the need to establish a deterrent, general and particular, that will discourage similar crimes. Offenders sentenced to two years and more in Canada, by and large, become the responsibility of the Federal Correctional system. The majority of such offenders are sentenced to fixed periods of time, the length of the sentence having been clearly determined by the court. Federal Corrections also has responsibility for "dangerous offenders" who have been sentenced to indeterminate periods as well as for offenders convicted of murder and others who are serving life sentences. Once sentence is passed, however, other legislation comes into effect which places in the hands of institutional and parole decision makers the capacity to modify the degree of control exercised during the administration of that sentence. By way of illustration, a sentence of three years imprisonment does not require that the offender serves the complete three years incarcerated in a Federal institution. Under prevailing legislation, such as the Parole Act and the Penitentiary Act, federal correctional decision makers have the authority to modify the manner in which the sentence is carried out. Within the management and administration of a federal sentence there is provision for a period of incarceration, according to various levels of security; a period of conditional release



granted at the discretion of the National Parole Board; and a period of mandatory release, an automatic release under controlled supervision.

Given that the majority of offenders are serving fixed sentences, and that they will return to the community upon expiration of sentence, Federal Corrections will be required to manage and control the effective reintegration of the offender into society.

Approximately 93 percent of all offenders in federal institutions are serving sentences of a fixed term of years and will return to the community. Most of the remaining seven percent who are serving indefinite or life sentences will also return to the community but only when the National Parole Board is satisfied that there is no undue risk to the safety of the public. Correctional programs must in large measure be directed towards assisting the offender to return to the community as a responsible citizen, while complying with society's demands for protection and ensuring that the offender is dealt with as fairly as possible. Federal Corrections, whose concern is for the future behavior of the offender, must provide program opportunities to allow the offender to exercise his capacity to demonstrate an increased measure of responsibility for his own life and his own actions.

This new direction for Federal Corrections demonstrates a shift in emphasis toward a role which is more realistic and attainable. The principle of shared responsibility in this approach should strengthen the correctional process. Correctional staff, the offender and the community share the responsibility for ensuring that correctional goals and objectives are met. The offender bears a responsibility for planning and carrying out a program; the correctional system provides the necessary security, resources and stimulus; and the community makes available, where possible, private resources, employment and support. Such an extension of responsibility to the offender and the community should bridge the gap between the offender and the public, and secure a broader commitment to the achievement of correctional objectives.

### CHAPTER III

## A STATEMENT OF BASIC PRINCIPLES AND OBJECTIVES FOR FEDERAL CORRECTIONS

### PRINCIPLES

- I THE OFFENDER IS ULTIMATELY RESPONSIBLE FOR HIS CRIMINAL BEHAVIOR
- II THE SENTENCE OF THE COURT CONSTITUTES THE PUNISHMENT
- III THE COMMUNITY IS A RESPONSIBLE PARTICIPANT IN THE CORRECTIONAL PROCESS
- IV FEDERAL CORRECTIONS IS RESPONSIBLE FOR THE PROVISION OF AN ENVIRONMENT WITH APPROPRIATE MEASURES OF SECURITY, CONDUCIVE TO ACTIVE PARTICIPATION IN PROGRAM OPPORTUNITIES
- V FEDERAL CORRECTIONS IS RESPONSIBLE FOR THE PROVISION OF ADEQUATE PROCEDURAL SAFEGUARDS DESIGNED TO PROTECT THE RIGHTS OF THE OFFENDER
- VI THE OFFENDER IS RESPONSIBLE FOR EARNING AND MAINTAINING HIS PRIVILEGES.

### OBJECTIVES

- I TO MANAGE AND ADMINISTER THE SENTENCE IMPOSED BY THE COURT
- II TO CONFINE AND CONTROL THE OFFENDER FOR THAT PERIOD OF TIME DESIGNATED BY THE COURT
- III TO PROVIDE PROGRAM OPPORTUNITIES DESIGNED TO ASSIST THE OFFENDER IN DEVELOPING AND ADOPTING MORE ACCEPTABLE CONDUCT NORMS
- IV TO MANAGE AND CONTROL THE REINTEGRATION OF THE OFFENDER INTO THE COMMUNITY
- V TO PROMOTE PUBLIC AWARENESS, UNDERSTANDING AND ACCEPTANCE OF PROGRAMS AND ACTIVITIES WITHIN FEDERAL CORRECTIONS
- VI TO PROMOTE AND CONTRIBUTE TO THE DEVELOPMENT OF AN EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN CANADA

"THERE IS NOTHING MORE DIFFICULT  
TO TAKE IN HAND, MORE PERILOUS  
TO CONDUCT, OR MORE UNCERTAIN  
IN ITS SUCCESS, THAN TO TAKE THE  
LEAD IN THE INTRODUCTION OF A  
NEW ORDER OF THINGS."

Niccolo Machiavelli

PRINCIPLE I

THE OFFENDER IS ULTIMATELY RESPONSIBLE  
FOR HIS CRIMINAL BEHAVIOR

Canadian criminal law assumes that individuals are able to exercise a freedom of choice in ordinary circumstances; that is, the ability to choose between right and wrong. Consequently, the law holds a person responsible for his acts and, in the event of being convicted for an offence, imposes punishment. Criminal responsibility means, in effect, being liable to punishment.

The law provides that no person shall be convicted of an offence committed while he was insane, and it is presumed that everyone is and was sane until the contrary is proved. It is assumed that the individual offender is ultimately responsible and accountable for his behavior. A defence of insanity, when established, completely exempts the individual from criminal responsibility. He is found not guilty by reason of insanity and as a result is not accountable within the ordinary correctional process.

The principle of the offender being ultimately responsible for his behavior provides continuity and consistency between the criminal law and Federal Corrections. It means that the offender is held responsible and accountable for his behavior during the term of imprisonment and community supervision. Within the constraints imposed by virtue of the sentence, the offender will have the opportunity to make a number of decisions concerning the nature of his imprisonment and to accept the consequences of those decisions.



Federal Corrections, whose concern is to the future behavior of the offender, must be able to provide program opportunities aimed at allowing the offender to demonstrate responsible conduct. The provision of program opportunities which enable the offender to exercise his capacity to make responsible choices can provide the necessary information upon which decisions can be made that will affect the manner in which the sentence is served.

## PRINCIPLE II

### THE SENTENCE OF THE COURT CONSTITUTES THE PUNISHMENT

A sentence of imprisonment may be imposed for any number of reasons - punishment, deterrence, incapacitation or reformation. A sentence can be divided into distinguishable portions with different objectives for each portion, as illustrated by the definite/indeterminate sentence. The Law Reform Commission has recommended that a sentence of imprisonment be given for reasons of separation, denunciation or wilful default. Wilful default provides a rationale for sentencing when the offender has wilfully defaulted in carrying out the terms of a more lenient sanction, such as fine or probation. Sentences imposed for the purpose of denunciation alone represent society's reaction when an offender has abused its fundamental values - a breach of public trust for example - but is not normally seen to be a physical risk to the safety of others. Separation provides justification for imprisonment of offenders who are thought to be a serious threat to the safety of other persons.

The Court is the sole authority for imposing sentence and determining its length. The correctional authority cannot alter in any way the length of the sentence but under various federal laws is directed to exercise its discretion in modifying the degree of control to be exercised.

It is the sentence of imprisonment itself which constitutes punishment, deprivation of liberty. This is how the sentence is perceived by the offender at the time of being temporarily removed from society. The community, too, generally sees imprisonment as punishment. The offender having been found guilty of a serious breach of the criminal law is seen as deserving some serious negative sanction. Imprisonment appropriately responds to this demand for punishment.

The interpretation of the punishment of imprisonment by the corrections authority is restriction of freedom. Such restriction should cause no more suffering or deprivation to the offender than is reasonably necessary for incarceration or community supervision. The control exercised over the offender as a result of the sentence constitutes the punishment. Punishment consists solely of reasonable and necessary restrictions placed upon the liberties of the offender either through confinement in an institution or supervision in the community. Within the institution, there is, of course, provision for regulatory controls enforced with appropriate sanctions to ensure the peace and good order of institutional life.

PRINCIPLE III

THE COMMUNITY IS A RESPONSIBLE PARTICIPANT IN THE CORRECTIONAL PROCESS

Crime is bred and nourished in society. It is a social problem and can only be controlled through cooperative action from all segments of society. The offender's decision to commit a crime does not absolve the community from responsibility for those social or economic conditions within the community which may have contributed to the offender's involvement in criminal activity.

The primary responsibility of Federal Corrections is to carry out the sentence of imprisonment according to law. Such deprivation of freedom may be total, as it is in prison, or partial, as it is in parole. In carrying out this primary responsibility, Corrections must necessarily be concerned with the protection of the community particularly where the sentence was imposed for reasons of isolating the offender from the community.

An equal responsibility of Federal Corrections is to provide reasonable program opportunities during the term of the sentence. While the sentence deprives the offender of his liberty, it does not relieve him of all his obligations as an ordinary citizen. The community and the correctional service can work together to provide reasonable opportunities for the offender to meet those obligations. Where Federal Corrections initiates or assumes the leadership role, the community can be involved

through community program contracts. Federal Corrections is also responsible for encouraging and facilitating the community to take an appropriate role in developing particular resources for the offender, both during and after incarceration.



PRINCIPLE IV

FEDERAL CORRECTIONS IS RESPONSIBLE FOR THE PROVISION OF  
AN ENVIRONMENT WITH APPROPRIATE MEASURES OF SECURITY BUT  
CONDUCTIVE TO ACTIVE PARTICIPATION IN PROGRAM OPPORTUNITIES

As a matter of principle, it has already been determined that the sentence of the court constitutes the punishment for criminal conduct. The punishment is the deprivation of freedom. Physical aspects of the institutional environment as well as program restrictions will inevitably reflect the idea of punishment as the purpose of the sentence. They should be restrictive but not repressive. As the offender comes to experience reduced levels of security, living conditions and responsibility should increasingly reflect those that the offender might find upon return to the community.

The institution should, within the constraints of perimeter security, provide an atmosphere conducive to the offender's active participation in program opportunities.

Regard for offenders as members of society is basic to the correctional process and the whole criminal justice system. Federal Corrections must seek to maintain a balance between the peace, and discipline in the institution on the one hand and the needs of the individual on the other. The concept of fairness demands that Federal Corrections should pursue the development of accepted standards of offender care and control.

PRINCIPLE V

FEDERAL CORRECTIONS IS RESPONSIBLE FOR THE PROVISION OF  
ADEQUATE PROCEDURAL SAFEGUARDS DESIGNED TO PROTECT THE  
RIGHTS OF THE OFFENDER

While a sentence of imprisonment creates a profound change in the relationship between the citizen and the executive arm of government, an offender should retain all the rights of an ordinary citizen, except those that are expressly taken away from him by statute, or that he loses as a necessary consequence of incarceration.

The rights of federal offenders are not yet clearly defined. The courts, traditionally, have not interfered with the discretion of institutional authorities. However, the past few years have seen a notable increase in the number of legal actions by inmates and parolees, with a corresponding increase in judicial rulings as to the rights they retain or have conferred upon them by either the law or regulations that pertain to their custody.

It is important to distinguish between an offender's rights and privileges. Rights may be enforced by action in the courts, while privileges may be granted or withheld at the discretion of the administration.

Control over the lives of federal offenders necessarily involves the use of discretion by penal and parole authorities from which, in practical terms, there is limited recourse to the courts. Because offenders, by the nature of their status, may be

subject to an arbitrary use of this discretion, there is a need for procedural safeguards to enable a review of administrative decisions. During the term of sentence, there are a number of key decision-making points which have substantial effect upon the nature of the sentence. A great number of decisions which affect the offender are characterized by high discretion and low visibility. Since there is limited recourse to the courts in these matters, Federal Corrections has had to develop mechanisms such as grievance procedures, inmate committees, and citizens advisory committees which serve to open up channels of communication and act as forums for the regulation of conflict between the inmate and the institutional authorities.

Unjustified and petty restrictions and controls can further antagonize the offender, reduce his chances of becoming a responsible citizen and bring about strife and disruption in prisons. On the other hand, extremes of permissiveness increase expectations and do not encourage the development of a sense of responsibility in the inmate. A careful balance must be maintained; rights, privileges and rules should be clearly stated in order to be understood and respected.

PRINCIPLE VI

THE OFFENDER IS RESPONSIBLE FOR EARNING AND MAINTAINING HIS PRIVILEGES

If a person is capable of earning and providing for himself but is either denied the opportunity for doing so or has all his needs provided for him unconditionally, then his dignity as a human being is jeopardized and ultimate contempt for his benefactors will follow.

Federal Corrections should, therefore, strive for a relationship with offenders based on a system of incentives and rewards proportionate to the expressed desire, demonstrated effort and achievement on the part of the inmate. To provide the offender with privileges such as temporary absences, increased remuneration or remission in addition to the basic conditions of care and comfort required by law, when the offender makes no effort to merit these privileges is neither humane or realistic. The provision of program opportunities will provide the offender the opportunity to respond positively and constructively, thereby being entitled to an increased measure of privileges. Federal Corrections will expect all offenders to be involved in some form of constructive activity or work. If, however, the offender chooses to do nothing, the choice is clearly his, but he will only be accorded the basic conditions of care and comfort which Federal Corrections has a responsibility to provide by law.

The idea of "earning one's keep" is influencing current legislative changes and the future thinking of many correctional

authorities. An example of this is the proposal to replace statutory remission (unearned) with a totally earned remission system. Inmates at Joyceville Institution are currently afforded the opportunity of working in an industrial facility and are paid a salary up to the minimum wage. From these wages are deducted income tax, unemployment insurance, Canada pension plan and a contribution toward room and board. If this program is successful, it is hoped that a great number of inmates who are now considered to be "tax-users" will be in a better position to demonstrate increased responsibility and, in effect, become "tax-payers". Federal Corrections faces the challenge of developing and administering a system of financial remuneration proportionate to the offender's response to the many programs available to him.



OBJECTIVE I

TO MANAGE AND ADMINISTER THE SENTENCE IMPOSED BY THE COURT

The first objective of Federal Corrections is to administer the sentence of the court.

Several identifiable and interrelated obligations must be assumed by Federal Corrections if the sentence of imprisonment is to be administered in a responsible manner. Firstly, Federal Corrections must be mindful of the considerations of the court at time of sentencing. Considerations extended to the individual offender must be balanced with the fact that one of the purposes of the sentence is punishment. Secondly, Federal Corrections must be cognizant of the consequences to society in the manner it manages the sentence. It must continually strive to ensure that its management and administrative techniques are aimed at optimising public protection throughout the term of the sentence. Thirdly, Federal Corrections is responsible for controlling the offender within acceptable conditions of care and that its sanctions are exercised fairly. It is in the best interests of the credibility and legitimacy of Federal Corrections that the decisions taken within the system be perceived to be fair and just. Finally, given that the two components of Federal Corrections, that is, the National Parole Board and the Canadian Corrections Service\*, are, in effect, co-managers of the court's sentence, close working relationships must be maintained to ensure effective and responsive delivery of service to the offender as well as to the community.

(\*Creation of the integrated Canadian Corrections Service involving the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service is currently dependent upon the passing of legislation in Parliament.)

OBJECTIVE II

TO CONFINE AND CONTROL THE OFFENDER FOR THAT PERIOD OF TIME  
DESIGNATED BY THE COURT

The overall purpose of the Criminal Justice System, which Federal Corrections shares with the other components of the system, is to protect individual members of society by striving to reduce the incidence and effects of crime in the community. Through its mandate from the court, Federal Corrections carries out its protective function - the containment of the offender. It undertakes this protective function through the administration of various controls over the offender ranging from maximum security to minimum security to community correctional centers and to conditional release on parole. Control measures must be established for offenders who are considered dangerous and violent, offenders who pose a threat to property, those who require personal protection and those who will serve a portion of their sentence under controlled supervision in the community.

Correctional staff and offenders as well as members of the general public are protected to the extent that Federal Corrections can identify those offenders who pose an imminent and continuing danger to the personal safety and lives of others. In this regard, Federal Corrections is placing a high priority on upgrading its capacity for identifying potentially dangerous offenders and developing the facilities which will provide the necessary control over the offender and ensure the adequate protection of staff. This process of identifying and classifying

offenders is initiated at the time of reception and continues as an integral responsibility throughout the course of the sentence.

Offenders who are considered an imminent and continuing danger to correctional staff and the public actually represent a relatively small proportion of the total offender population within Federal Corrections. Currently, the majority of offenders are property offenders and although they do not pose a threat to the life or personal security of others, they tend to pose a risk by virtue of their persistent involvement in criminal activity of this nature. Such offenders frequently have extensive criminal records in crimes such as, theft, possession of stolen goods, breaking and entering and fraud.

Federal Corrections must maintain a sensitive balance between essential restrictions of freedom required by the sentence of the Court and the need to protect the public, and, accessibility to program opportunities. An offender who is forced to serve his entire sentence in an institution, with no opportunity to demonstrate increasing measures of responsibility or participate in programs, could become frustrated and embittered to the point where he will pose an even greater threat to society when finally released. The provision of sound correctional program opportunities is of paramount importance for the protection of the community.

OBJECTIVE III

TO PROVIDE PROGRAM OPPORTUNITIES DESIGNED TO ASSIST THE OFFENDER  
IN DEVELOPING AND ADOPTING MORE ACCEPTABLE CONDUCT NORMS

It is the responsibility of Federal Corrections to provide opportunities which will allow the offender to demonstrate increasing responsibility through exercising his ability to choose. If it is assumed that the offender is ultimately responsible for his behaviour, and that he has the ability to choose between alternatives available to him then he is equally able to select the opportunities in which to participate. In working toward this end, corrections must follow a pragmatic course that is fair, realistic and humane to the offender and protective of society, including the offender himself.

Correctional program opportunities encompass all constructive activities which are available to the offender during the entire term of the sentence imposed by the courts. The offender is responsible for selecting opportunities in which to participate, undertaken in liaison with the correctional staff. The ultimate decision as to whether or not to participate in work, training, recreation, etc. should rest with the offender. The extent of the offender's participation can then provide some objective measure of the offender's acceptance of responsibility and suggest the appropriate timing for temporary absence or reduced measures of control. An offender who does not participate fails to provide a record upon which early release decisions can be made.



The principle of encouraging the offender to make his own decision to participate in programs must always have regard to the fundamental responsibility for maintaining an acceptable degree of security.

The "opportunities" principles is based on the assumption that the offender has the capacity to make choices - whether to engage in responsible conduct or irresponsible conduct perhaps leading to criminal activity. Implicit in providing program opportunities is the requirement to motivate the offender towards law-abiding behaviour. The focus of the opportunities approach is to provide the offender with choices and to hold him accountable for those choices. This is preferable to making choices for the offender and, thereby, permitting him to escape his obligations and responsibilities.

#### OBJECTIVE IV

#### TO MANAGE AND CONTROL THE REINTEGRATION OF THE OFFENDER INTO THE COMMUNITY

Within the responsibility for managing the sentence, Federal Corrections must ensure the establishment of operational continuity between the institutional and community phases of the sentence. All offenders under Federal jurisdiction will be subject



to both institutional and community means of control. The portion of the sentence to be served within an institution will be determined by decisions of the National Parole Board. Federal Corrections should ensure that there is a plan agreed with the offender from the commencement of the sentence providing for access to diversified program opportunities.

The process of community re-entry calls for a further process of selection on the part of Federal Corrections. No matter how carefully the selection process is carried out, a system of gradual release contains an inevitable element of risk, although a calculated risk. The provision of program opportunities which enable the offender to demonstrate responsible behaviour should provide the necessary information upon which better decisions can be made so as to lessen the risk. In the final analysis, the tolerance expressed by the community is a major consideration in determining the degree of risk incurred in the decision-making process respecting conditional release.

#### OBJECTIVE V

#### TO PROMOTE PUBLIC AWARENESS, UNDERSTANDING AND ACCEPTANCE OF PROGRAMS AND ACTIVITIES WITHIN FEDERAL CORRECTIONS

Over the past few years, Federal Corrections has been continually in the public eye, the focus of a great deal of public attention and scrutiny. The public is becoming more interested in and more aware of the many difficult problems and complexities involved in the administration of a prison and parole system.

Dramatic incidents of violence, prison disturbance, hostage taking, and escapes have pushed Federal Corrections into the front pages of many daily newspapers. Tolerance for error is low, there has been much criticism for "failures" and little praise for "success".

In response, Federal Corrections has had to begin an open and honest dialogue with the media and the public. We have had to move from a defensive and reactive posture to a more aggressive and proactive effort in community relations and public education. More than ever before, correctional authorities will, in the future be held accountable for every aspect of their operations.

As a public agency responsible for ensuring the protection of society through the control of offenders under its authority, Federal Corrections must maintain a proper balance between the demands of security and the need for accountability of its operations to the public. Unquestionably this is a difficult task, but in the interest of maintaining its own credibility, Federal Corrections must strive to optimise public awareness of its operations.

A variety of strategies for increasing public understanding of correctional programs have already been put into effect and can be further developed. Federal Corrections must communicate both descriptive and statistical information about its activities to ensure that the public has all the facts on a given issue. One of the more effective strategies is to encourage community participation in its program activities, both through individuals and groups. If program opportunities are to be widely developed the resources available in the community must be brought to bear to augment and support the efforts of correctional personnel. This calls for

effective linkages between Federal Corrections, the private sector, the community and, indeed, the offender himself.

#### OBJECTIVE VI

#### TO PROMOTE AND CONTRIBUTE TO THE DEVELOPMENT OF AN EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN CANADA

Correctional activity cannot be looked at in isolation from the total criminal justice system. Corrections is an integral part of the criminal justice system, an interdependent system that encompasses the law enforcement, judicial and correctional processes. Within the criminal justice system, responsibilities and concerns spread across functional components, such as the police, courts and corrections; levels of government, such as federal, provincial and municipal, as well as the private sector, volunteer agencies and the general public. The interrelationships of these various elements must be understood in the context of the purposes for which the system is designed. As noted by the Canadian Committee on Corrections, the major purpose of the criminal justice system in Canada is the protection of all individuals in society.

Further clarification of the role of Federal Corrections will require articulation of its relationships with other components of the criminal justice system. The achievement of the system's overall goal depends on the efficacy with which all components work individually and interact in carrying out their unique responsibilities.

Each component performs a very specialized function, acting in accordance with its own legislation and professional expertise, but must closely attune its operations to those of the other functions. The relationships that Federal Corrections maintains with the other members of the criminal justice community will have considerable bearing on the system's capability of achieving its own specific goals.

"AND SO MY FANTASY BECOMES REALITY  
AND I MUST BE WHAT I MUST BE  
AND FACE TOMORROW."

Simon and Garfunkel



CHAPTER IV

TOWARD REALIZING THE OBJECTIVES OF FEDERAL CORRECTIONS

THE EFFECTIVE MANAGEMENT OF THE SENTENCE

There are three identifiable themes in discussing this objective, as follows:

- The planning of the administration of the sentence
- The relationship between the National Parole Board and the Canadian Corrections Service at the decision-making points
- The managerial responsibility for the administration of the sentence

Unless Federal Corrections can effectively and responsibly manage the total sentence, it will be hampered in its ability to fulfill the other stated objectives. Implicit in the notion of managing the sentence is the de facto integration of the two sentence portions - institution and community. This objective implies the foremost operational principle:

The Institution and Community Portions of the  
Sentence Represent a Continuum with an Overall Similarity  
of Purpose

This means that:

- the differences are of emphasis rather than kind;
- an identity of purpose should exist between the two.

The key concept in developing continuity in the management of the sentence is the involvement of the staff and offender in planning how the sentence will be served. Planning should begin at the very commencement of the sentence, where preliminary ideas are identified. As far as is possible, it should be a "package" approach incorporating work, training, education, privileges, community release and measures of control. If security requirements dictate that the offender cannot be involved, the reasons for the decision on security classification should be discussed with him. He should be left with expectations as to what accomplishments

will modify the initial decision. Planning should also, if the sentence length allows, extend over both the institution and community phases. Planning for offenders serving long sentences should emphasize institution adjustments.

Whether it is to prepare for community re-entry or for serving a long period of incarceration, all offenders should be encouraged to engage in planning: the final option for doing so, however, rests with the offender. The operational principles that underscore planning the sentence are:

The Involvement of the Offender in the  
Planning Process

The Accountability of the Offender for  
Fulfilling the Plan

The Accountability of Federal Corrections  
for Providing the Necessary Resources

Federal Corrections' first obligation is to encourage offenders to fulfill program plans by providing the necessary opportunities. However, if offenders are to discipline themselves to complete the goals they have set, the privileges and benefits which they receive must be matched to the effort made.

"Federal Corrections" is an all-inclusive term which applies to the components such as, the Canadian Penitentiary Service, the National Parole Board and the National Parole Service. Legislation presently pending will integrate the Canadian Penitentiary Service and National Parole Service, thereby creating an integrated Canadian Corrections Service. The National Parole Board will continue as an independent body responsible for making decisions affecting the conditional release of offenders. In the following discussion, we will distinguish between the components of Federal Corrections; namely, the National Parole Board and the proposed Canadian Corrections Service.

Fulfilling the objective of effective sentence management will necessitate a close working relationship between the National Parole Board and the proposed new Canadian Corrections Service. Under the proposed new structure, the provision of institutional programs and community supervision would be the responsibility of the Canadian Corrections Service; all releases, except escorted temporary absence would be under the authority of the National Parole Board. Significant decision-making authority would be delegated to the Canadian Corrections Service, within the context of predefined criteria and procedures developed by the Board in consultation with the Canadian Corrections Service. However, ultimate accountability for the effect of that decision-making would remain with the Board.

The decision points for all cases of full parole, day parole, day parole (temporary) and unescorted temporary absence will test the working relationship between the Canadian Corrections Service and the Board. Through consultation, they will need to establish their respective spheres of operation and to define mechanisms for the development and implementation of policy, operational procedures and effective sharing of information.

As a responsible partner in the decision-making process, the Canadian Corrections Service must have operational competence in:

- the provision of the necessary information, and well-founded recommendations;
- the maintenance of high standards of case management, particularly in the quality of community supervision, skills, discernment and good judgement in recommending suspension and revocation.

The devices for maintaining close liaison between the Parole Board and the Canadian Corrections Service may change as the role of each is adapted and changed. Proposed legislative changes will create the new Canadian Corrections Service which would free the National Parole Board from its executive responsibility for the Parole Service. Assuming passage of the proposed legislation both



organizations will be in a state of infancy for some years to come and one can expect a continuing process of review not only of their specific functions, but of their means of collaboration and mutual communication. The Parole Board has already engaged a further study group to examine various Parole decision-making models and report on the feasibility of each. These models vary widely in the examples proposed. For example, Hugessen suggests a model which would retain the corrent functions while providing a more localised and decentralized administrative structure for the Board. The emphasis would shift from Headquarters to the regional and local level. The proposal for a Sentence Supervision Board put forth by the Law Reform Commission would, if adopted, abolish the Parole Board as it is now known. Such a Board would be charged with the responsibility of reviewing key decisions affecting conditions of imprisonment and release, totally independent of the administration of the Canadian Corrections Service. The Sentence Supervision Board would:

- supervise the management and administration of the sentence;
- review the decisions made by the corrections' authority to see that justice and the rule of law were preserved;
- monitor the sentence process for consistency and uniformity in the management of the offender.

Very clearly, whatever decisions are made about the respective roles of the Canadian Corrections Service and the National Parole Board, a close relationship will continue to exist since decisions made about the function of one organization will directly affect the operations of the other.

The decision by the National Parole Board to allow the offender to complete his sentence in the community under supervision is the most significant decision-making point in the sentence. Although measures of control over the offender are not relinquished, the means by which the Canadian Corrections Service exercises its authority is accomplished through community supervision, rather than by reliance on physical containment. Federal Corrections continues to be responsible for the provision of program opportunities although increased emphasis is given to the community's participation.

If it is to meet the objective of effective sentence management, Federal Corrections will need to place increased emphasis on:

#### The Development of Management and Administrative Skills

This need arises from the move to an "opportunities model" from a "treatment model"; with the emphasis on increased community involvement in providing more direct services to offenders, in identifying community resources and negotiating contracts and in the enhancement of supervision and surveillance skills. The

present trend is for program staff to be highly skilled in counselling, group therapy and relationship techniques. Such skills will continue to be required but increased emphasis will be placed on the skillful organization, manipulation and deployment of resources to provide program opportunities. Such an approach will require staff to:

- train and develop living-unit officers to carry out the primary case load responsibilities;
- monitor the offender's total performance in carrying out program plans;
- develop community resources and provide accountability for their involvement;
- communicate with the police, the courts and the public and private sector of the community.

Effective management of the sentence suggests a future trend in staff development geared towards management rather than counselling skills, although counselling will remain an essential means to the end of management.

MAINTAINING THE REQUIRED DEGREE  
OF CONFINEMENT AND CONTROL

This objective suggests discussion of the following:

- Security Classification and Degrees of Control
- Equilibrium between Control Measures and Program Opportunities
- Control during Community Supervision

The obligation of Federal Corrections to provide adequate protection to the public begins at the moment the offender comes under its authority and continues through the institutional and community phases of the sentence.

The initial decision faced by correctional authorities is security classification, i.e. what is the appropriate but not excessive level of control necessary for the offender at the beginning of his sentence. The possible options encompass all levels of security, from maximum to community residential in both federal and provincial institutions.\* This initial decision will necessitate continual review of the offender's behaviour, his response to the initial security classification and his progress in fulfilling his program plans. Security classification is a continuing process of decision-making encompassing both institutional and community control.

\* Where facilities-sharing agreements have been negotiated

The initial decision on security classification cannot be achieved without the necessary information, particularly from other sources such as the police, courts and provincial authorities. In the long run, public protection can be best achieved if institutional control does not dehumanize the offender and if he is given every opportunity to develop self control, in preparation for the time when these will be the only controls preventing him from committing further offences.

Security classification controls should be:

- adequate but not excessive;
- aimed towards the offender's reassumption of self-control.

The controls imposed by means of perimeter security are static in nature and applicable only to the portion of the sentence served in an institution. Self-control upon which the offender must ultimately depend can be developed through the dynamic interaction of staff and offender. The phase of the sentence served in the community is totally reliant upon dynamic control, whereas during the institutional phase the balance between static and dynamic control depends on the security level of the institution. Dissociation facilities exemplify the maximum use of static means of control, not however, to the total exclusion of the dynamic.

Static and Dynamic means of control should complement each other



Program Opportunities are a Fundamental Aspect of  
Dynamic Control

All Staff Members of Federal Corrections have a  
Responsibility for Security and Control

These three principles point to the close interrelationship of static and dynamic security - that they complement each other. In providing Program Opportunities, Federal Corrections is not only hoping that the offender population will benefit personally from their availability but that they will provide an effective means of social control. All Federal Corrections staff have a dual responsibility for static and dynamic means of control. The fundamental difference between the duties of, for example, a Recreation Officer and a Correctional Officer, is in emphasis. They both work towards achieving the same ends. The development of the Living Unit concept within federal institutions is an example of the team approach to program and internal security functions.

If the objective of protecting the public, correctional staff and the offender is to be achieved, the relationship between all staff, whether their primary function is finance, administration, security, visits and correspondence, group activities, etc. must be characterized by:

- mutual cooperation;

- the complementarity of functions rather than their exclusiveness;
- the common objective towards which all functions are aimed.

One of the foremost reasons for integrating the institution and community phases of the sentence is to develop better continuity between the two. Extreme public perception of the institutional and community phases sees the former as static, rigid, dehumanizing and prudent and the latter as permissive, lenient and imprudent. Federal Corrections provides the opportunity to allow the momentum of dynamic control exercised during the institutional phase to continue until the sentence is completed. The principle underlying this aspect of integration is:

The Community Supervision Phase of the Sentence maximizes the dynamic control and provision of Program Opportunities started during the Institutional Phase.

The key agent of control in the community is the parole officer. In order to effect the control deemed necessary, the parole officer uses the resources available in the community such as the parolee's family, various social service agencies and the police. For this phase of the sentence to continue to be effectively managed it requires the availability of a depth of supervision and surveillance skills to match the variance in control measures required. Some offenders require only minimal contact with their

community supervisor; others need to be more closely watched. The intensity of supervision can vary through the community supervision phase of the sentence as the offender demonstrates increasingly responsible behaviour.

Controls available to manage the Community Supervision  
Phase of the Sentence should be Available through  
Diversified Personnel Skills

Such diversified personnel skills can be provided through:

- a wide diversity of community supervisors capable of exercising both close control and/or overall monitoring as required;
- utilizing staff resources of private agencies and community groups;
- increased liaison with law-enforcement agencies.

The police have a role in the community supervision phase of the sentence. They are in a position to provide information as an offender progresses; through surveillance, to tighten the reins of control on an offender's activities; to be a source of expertise on supervision techniques in the community. Police forces are an available community resource and through increased liaison and contact, staff exchanges, exchange of information and mutual training sessions can be a very helpful ally in the effective management of the community phase of the sentence.

## THE PROVISION OF PROGRAM OPPORTUNITIES

The operational implications inherent in the development of program opportunities suggests the following:

- The creation of a program opportunities model;
- Community Program Contracts;
- Program opportunities for a diversified offender population.

To attain the objective of providing program opportunities for the offender, substantial modifications to current operations will have to be made. The change from a "medical model" to an "opportunities model" or from "coerced cure to facilitated change" (Norval Morris) suggests not only a re-thinking of the roles of program staff, but allowing offenders to plan and select opportunities to be developed. The development of program resources can also be undertaken jointly with community groups and organizations.

The development of an opportunities model to facilitate behaviour change requires that:

The opportunities must be diversified and relevant to today's society

Opportunities development should be in accordance with offender choices and involve, where possible, community input

The opportunities model enables the offender to choose and select a suitable program from a wide range of activities including industrial development, vocational training, academic training, social development and various recreation programs. The onus of responsibility for choosing to engage in some form of program or constructive activity rests with the offender, but Federal Corrections expects all offenders to work. The offender is responsible for formulating his own program should he not require the options noted above. If the offender chooses to do nothing, he should not expect any of the rewards or privileges beyond the basic conditions of care and comfort which Federal Corrections has a responsibility to provide. This can only be implemented as a consistent application of the opportunities model if Federal Corrections can reciprocate its services to the offender according to the offender's own efforts.

The Program Opportunities Model:

- makes the offender responsible for changing his conduct;
- provides Federal Corrections with a realistic goal rather than an unattainable goal of changing offender behaviour;
- does not lead the public to believe that Federal Corrections can resolve the problem of crime.



The development of a broad, diversified range of program opportunities can be enhanced through the expansion of Community Program Contracts in which community resources are hired to provide services and resources. Such contracts can create an opportunity for Federal Corrections and the community to work in closer unison. Other advantages are:

- they ensure that opportunities available in the institution are relevant to outside community;
- continuity between institution and community resources available to the offender;
- increased opportunities for program innovation.

A very significant advantage of Community Program Contracts is to encourage offender participation in program opportunities where staff would otherwise have to adopt conflicting roles. Inherent in the corrections official acting as a counsellor is the dilemma of creating trust in a social context where power is not evenly distributed. Community Program Contracts would enable counselling agents to be contracted from community agencies.

A significant challenge facing Federal Corrections is the provision of a broad array of opportunities for a diversified offender population. Larger prison sentences for certain offences and the growing proportion of hard-core offenders in the federal system calls for an increase in the quantity and quality of program resources. More staff attention will have to be paid to brokering services and opportunities between community resources and corrections operations, the planning and management of those opportunities and close monitoring of the offender's response to available opportunities and his commitment to following through with program plans.

Developing program opportunities through both broadening of direct services and community program contracts will necessitate changes in staff functions, such as:

- identifying and coordinating resource services in the community;
- monitoring and managing an offender's progress in utilizing the program opportunities;
- evaluating the offender's progress for the provision of privileges, program plan modifications and community re-entry decisions.

The development of a wide selection of opportunities for work, training and social development may have rehabilitative value but their provision can be undertaken without giving rise to the current confusion, which regards rehabilitation as an aim of imprisonment.

MANAGEMENT OF THE OFFENDER'S RE-ENTRY TO THE COMMUNITY

Returning the offender into the community following a period of incarceration suggests discussion of the following topics:

- Gradual Release
- Community Residential Facilities

The management of community re-entry is a part of the overall management of the sentence. Concerted efforts in planning the offender's return to the community will include consideration of:

- the length of sentence
- the offender's commitment to fulfill individual program plans
- the availability of community support systems, particularly adequate measures of dynamic control
- the offender's current security classification.

An evaluation of the offender's progress in completing program plans in the institution will be one decisive factor in determining whether the offender should begin programming for the

community. Program evaluation should be primarily based upon:

Emphasizing the Offender's Demonstrated Effort  
in the Program Plan.

It may well be that the offender is thought to have a negative attitude; however, program accomplishment should be viewed as a more powerful factor in future planning.

An important aspect of program planning for the majority of offenders is the offender's participation in activities outside the institution. All possible types of temporary release should be built into the overall plan but only if the offender in question is eligible for them. If a particular offender will not be eligible for temporary release for a considerable length of time, community participation should not be involved in program planning at that time. The National Parole Board, who, under the proposed new legislation will be responsible for all types of community release, must have the plan available for perusal as soon as it is completed, thus having an opportunity to provide feedback to the offender and staff. Although it is unlikely that the Board can make an advance commitment for any type of community release, being advised of the plan when it is formulated the Board will be in a better position to evaluate the offender's accomplishments when the eligibility date arrives.

The proper development of program opportunities includes dovetailing opportunities in the institutional and community phases of the sentence. This will provide continuity of service and facilitate the offender's return to the community. An example of this is the offender's relationship with individuals and groups in the community who are prepared to maintain close liaison through the visits program of the institution before community re-entry can be considered. Although the offender will ultimately determine the significance of friends and family in helping him, Federal Corrections should make every effort to encourage the family in its support of the offender.

While managing the offender's sentence, Federal Corrections provides the opportunity for community ties to be maintained and evaluated for future support. The original security classification can be modified as the offender accomplishes aspects of his program plan and demonstrates responsible institutional behaviour. This can mean transfer to lower security facilities followed by escorted and unescorted temporary absences. For the vast majority of offenders isolation from the community is gradually diminished, having regard to the length of the sentence, the nature of the offense and the offender's demonstrated capacity to accept responsibility for himself.



Gradual release is the intermediate stage between the institutional and community phases of the sentence. It provides the offender with the opportunity to:

- test his self-reliance against the reduced levels of control in the community;
- demonstrate his readiness to commence the community supervision phase of his sentence;
- provide the Canadian Corrections Service and the National Parole Board with an indication of his readiness for a reduction of applied controls.

Gradual release is not only a period of rehearsal for full release for the offender but also an opportunity for the correctional authority to monitor the offender's behaviour against predictions made previously.

A program of gradual release can be facilitated through the availability of residential facilities for the offender in the community. Such facilities provide an intermediary type of control prior to the minimum control exercised through community supervision. An operational policy for the development of community residential facilities has already been formulated and provides that:

The Ministry of the Solicitor General looks first to the private sector for residential services considered

necessary to satisfy identified needs. If the service is not readily available and adequate within the private sector, the Ministry decides whether the service could be developed by the private sector alone or with the use of Ministry support. Only if these possibilities have been ruled out, will the Ministry then develop and operate the required service.

Federal Corrections will only provide facilities where an expressed need is not, or cannot be, met by the private sector. In such a situation, Federal Corrections should first explore the possibility of a partnership arrangement with the private sector before taking sole responsibility. One type of partnership arrangement could be a model whereby, for example, Federal Corrections provides capital expenditures and a grant to a private agency to hire, train and manage the staff.

PROMOTING PUBLIC AWARENESS AND UNDERSTANDING OF  
FEDERAL CORRECTIONS

- Community Participation in Correctional Programs
- Citizens Advisory Committees

All offenders come under the authority of Federal Corrections from the outside community and the vast majority return there having served their period of imprisonment. Prisons are one of the instruments used by the community to sanction those of its members who have seriously violated its laws. The organization responsible for administering those prisons, in this case Federal Corrections, is an integral part of the community. Offenders come from and eventually return to the community; correctional staff live and contribute constructively to the community's growth and development; the facilities and buildings of Federal Correction reside within the boundaries of the community.

People in the Community must be provided with the opportunity to gain an understanding of the complexity of correctional issues. The administration of criminal justice is difficult enough in itself and desperately requires the understanding and support of the people who ultimately warrant its existence.

Federal Corrections must continue to Develop  
Strategies for Creating Public Understanding  
of its Operations

Individuals, groups and organizations are an available resource and through participation can develop better understanding of the issues. One example of such participation is the establishment of industrial enterprises in institutional settings through collaboration between private industry and Federal Corrections. Such joint ventures could be expanded to encompass both institutional and community-based industrial employment and training.

Citizens Advisory Committees which presently participate in many institutional operations could be developed to cover community supervision programs. Some characteristics of the role of such committees are:

- to provide a formal link between Federal Corrections operations and community resources;
- to advise Federal Corrections on community perceptions of its operations and to suggest ways that problems can be overcome;
- to identify resources in the community which might supplement existing program opportunities.

Citizens in the community wishing to be actively involved in corrections should be encouraged through volunteer programs. Such people may participate through organized groups, such as service clubs, may be volunteers with social agencies or wish to participate as individuals. Citizen Volunteers stand as examples

of the community's responsibility in the correctional process by:

- providing program opportunities for the offender through their individual services, and
- educating the public through their personal involvement with Federal Corrections operations.

Federal Corrections should not only endorse but actually encourage citizens throughout the community to become actively involved. The range of program opportunities will be constrained by security requirements but unlimited in creativity, imagination and enthusiasm. In order to further develop the volunteer program, Federal Corrections will have to establish recruitment, selection and training procedures for those citizens who wish to participate. Such procedures are required to ensure adequate security and to acquaint potential volunteers with the rules and regulations governing the administration of federal institutions. To enhance the development of volunteer participation, the offender, Federal Corrections officials and the citizens themselves must establish an understanding on the mutual benefits to be derived from volunteer involvement in institutions and community supervision programming.



## CHAPTER V

### TOWARDS THE DEVELOPMENT OF AN EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN CANADA

#### INTRODUCTION

No discussion of the role of Federal Corrections can be complete without relating that role to the aims and objectives of the Canadian Criminal Justice System as a whole. As an integral component of this larger system, Federal Corrections must seek to develop in a manner that reflects consistency in philosophy across the system and helps to create a process of interaction and mutual support. As noted by the Canadian Committee on Corrections, "The correctional services must be seen as an integral part of the total system of criminal justice and their aims should be consistent with and supportive of the aims of the law enforcement agencies and the courts". Development of a coordinated and consistent approach to the administration of criminal justice has become a major objective of all the components of the criminal justice system in Canada.

"THE CRIMINAL PROCESS, INCLUDING THE  
CORRECTIONAL PROCESS, MUST BE SUCH AS  
TO COMMAND THE RESPECT AND SUPPORT OF  
THE PUBLIC ACCORDING TO PREVAILING  
CONCEPTS OF FAIRNESS AND JUSTICE; THE  
PROCESS SHOULD ALSO AS FAR AS  
POSSIBLE, BE SUCH AS TO COMMAND THE  
RESPECT OF THE OFFENDER".

Canadian Committee on  
Corrections, 1969

## CRIMINAL JUSTICE AS A SYSTEM

The "systems" view of criminal justice in this country is a relatively recent phenomenon which, many believe, could better attribute its existence to rhetoric than to reality. Questions are still being raised today as to whether the criminal justice aggregate is, indeed, functioning as a "system". Criminal justice would seem to be better characterized as a number of sub-systems involving the body of criminal laws, the law enforcement agencies, the judicial processes, the correctional agencies and the private sector. These sub-systems are further fragmented internally with administrative and legislative responsibility divided among federal, provincial and municipal jurisdictions. In short, there appears very little that is "systematic" about criminal justice.

Notwithstanding this fragmented, uncoordinated and segmented character of criminal justice in Canada, there has, in the past ten years or so, developed a growing sense of awareness of the interdependency and interrelatedness of the various components within the criminal justice community. There is a growing recognition that none of the components in the system can effectively perform its own task without directly affecting the operations of the other components. It is the recognition of this phenomenon that warrants the application of the term, "system".

The systems approach to the analysis of criminal justice has been reflected in many ways over the past years from the development of simulation models, to reorganization within many components and jurisdictions, to simply enhancing contact and communication between personnel of the various operating agencies in an effort to gain a better understanding of each other's functions.

#### THE MINISTRY SECRETARIAT

At the Federal level, a significant reorganization took place in 1973 with the Solicitor General's Department becoming a Ministry. The Ministry concept emphasized the role of the Deputy Minister as principal policy advisor and policy coordinator to the Minister for all matters relating to the Ministry. It allowed the agency heads that is, the Commissioner of R.C.M.P., Commissioner of C.P.S., the Chairman of the N.P.B. to maintain their responsibility to the Minister for the control and management of their respective organizations, program delivery and operations while participating actively in policy development and ensuring responsible implementation of policy.

Through these three agencies, the Ministry holds a strategic position in the criminal justice system both in terms of its contributions in human, financial and other resources across the land and the key roles they are assigned in the system. It is only natural that the Ministry would strive to have its appropriate influence in the overall direction of the system and work to improve coordination between the many system components both inside and outside the Ministry. This appropriate influence and this improved coordination, the Ministry hopes to achieve through performance excellence in the management of all the resources of the R.C.M.P., C.P.S. and N.P.B., reinforced by additional planning, research, management information, communications, consultation and evaluation resources in the Ministry Secretariat.

Under the direct responsibility of the Deputy Solicitor General, there is a Secretariat (Ministry Secretariat) concentrating primarily in the areas of policy planning and program evaluation, research and systems development, police and security planning and analysis and communication and consultation. There are also three small units involved in management consulting services and personnel and financial management policy for the Ministry as a whole.

The division of responsibilities between the Agencies and the Ministry Secretariat, and the sharing of responsibility between the Deputy Solicitor General and the Agency heads in



providing overall direction to the Ministry, the development of supporting resources in policy planning, research, evaluation, consultation, management information and management processes, are all designed to strengthen the whole Ministry in its operational capability and its potential for impact on the direction of change in the criminal justice system as a whole.

Three of the components within the Ministry, the proposed Canadian Corrections Service, N.P.B. and the Secretariat all have distinct roles which need to be recognized and coordinated in the development and implementation of Federal correctional policies and programs. The Secretariat has a primary role in the development of Ministry policy and the Canadian Corrections Service and the N.P.B. have the primary role in the implementation of these policies as well as the development and implementation of their own internal policies.

In the area of correctional policy development all components will likely be involved with one of the components designated to assume the lead role and the other components a supportive role. A mechanism is established within the Ministry which is the Senior Policy Advisory Committee (SPAC) to give direction, coordinate and assign the respective roles of each component on a particular policy issue. Members of SPAC are the Commissioner of R.C.M.P., Commissioner of C.P.S., Chairman of N.P.B. and the Deputy Solicitor General who is also the Chairman.

It is also recognized that there would be demands by each component for support services and management processes such as policy planning, research, statistics, evaluation, consultation,

communication, management information, management consulting, legal, financial, personnel, administrative which are required to carry out their respective roles.

This presents a distinct problem by way of a potential duplication and overlap of resources within the Ministry. This situation calls for cooperation to ensure that the capacity developed within the Canadian Corrections Service, the N.P.B., and the Secretariat is directly related to supporting their respective roles. The size, level, nature and organization of each support service and management process, will need to be identified for each component. Indeed, in some areas like legal services, factors such as the effective use of resources suggest the formation of a single unit serving one or more components of the Ministry. There must be close communication and linkage between each component, so that the information and expertise developed in each component have direct input into the development of policy issues and the management of operational programs, and also that the support capacity is responsive to the objectives, goals and policy direction of the Ministry as a whole.

#### DEVELOPING RELATIONS WITH OTHER FEDERAL DEPARTMENTS

As noted earlier, Federal Corrections is principally in the business of providing a service both to the public and to the offender. It is obvious, however, that Federal Corrections cannot be all things to all people. Other Federal Government Departments and Agencies currently provide services of one form or another that could just as well be placed at the disposal of offenders who are the responsibility of Federal Corrections.

Federal Corrections will need to maintain close relationships with other federal government departments and ministries if it is to accomplish its own mandate effectively.

This will mean that Federal Corrections should:

1. Structure its decision-making process to enable consultation with other departments to take place at all levels of its organization.
2. Promote the direct participation of other departments in operational policy matters that overlap its jurisdiction.
3. Promote the development by other departments of services which could be used by corrections or further the objectives of corrections.
4. Promote and develop communication to ensure that offenders have access to programs and services provided by other Federal Departments and Agencies.

## DEVELOPING RELATIONS WITH PROVINCIAL CORRECTIONS

As pointed out in chapter one of this report, major initiatives have already been undertaken and are continuing to be developed in the area of closer federal-provincial collaboration. In view of the need to develop a more cohesive system for the delivery of correctional services, Federal Corrections should seek to focus further federal-provincial discussions on immediate opportunities for cooperation at the level of operational policy. A unified correctional approach will demand this closer collaboration in the formulation of operational policy, and the development of closer working relationships through the extension of exchange of service contracts with all the provinces. Federal Corrections should continue to initiate and encourage increased collaboration with its correctional counterparts in the provincial governments. Such closer operational relationships between Federal Corrections and provincial corrections can be developed in a number of ways:

1. To provide mechanisms for effective consultation with the provinces, Federal Corrections should delegate to regional staff the necessary authority, and provide it with the capability not only to enter into discussions with the province but also to make decisions within policy guidelines.

2. Increased cooperation in day-to-day operations and the development of correctional services. This could be achieved by the exchange of information, exchange of service contracts, especially in regard to the transfer of female offenders, and cooperation in the development of correctional manpower planning and joint staff training.
3. Improving the flow of information throughout the criminal justice system, with particular emphasis on the needs of the correctional system. The ready availability of comprehensive data on the experiences of offender groups as well as individuals in the criminal justice process could assist the correctional agencies in formulating more responsive operational policies and would also help to guide the courts and the police in their dealings with actual and potential offenders.



## DEVELOPING RELATIONS WITH THE PRIVATE SECTOR

In keeping with the principle, cited earlier in this report, that the community is an active participant in the correctional process, and based on the recognition that an innovative private sector with a vigorous, independent voice is essential to the Canadian correctional system, Federal Corrections has a very serious responsibility to assist, encourage, promote and facilitate the private sector in developing a strong partnership role.

The "private sector" is that broad constituency which includes individuals, groups and organizations which are non-governmental, such as volunteers operating on their own, corporations, foundations, national and provincial associations, church groups and universities or colleges which provide resources or maintain a direct service to the field of criminal justice and corrections.

Federal Corrections and the private correctional sector must be totally committed to collaboration and maintaining a balance of public sector and community involvement and input into correctional administration. "If the community is to have any impact with fresh approaches in public education, prevention, restitution, diversion, prison programs and after-care, government and community must come together in a way they have not done up to the present".\* Federal Corrections should not prescribe for the private sector what its role in corrections will be; rather, they should facilitate and encourage their playing a key and responsible role.

(\*Canadian Criminology and Corrections Association, A Brief to the Task Force on the Role of the Private Agencies in Criminal Justice.)

Not only should this development of the role of the private sector be regarded as a matter of principle, but it should manifest itself within the formulation of a policy which acknowledges the mandate of the private sector.

Once such a policy has been developed and formulated, it must be implemented throughout the national, regional and local levels of the Canadian Corrections Service. For its part, the private sector acknowledges that it will have to become better organized, especially at the local level, in order to make a stronger case for deeper involvement. Once this is accomplished, more channels of communication will be opened which will provide forums for input from other, "unorganized" sectors of the community. The Task Force on the Role of the Private Agencies in Criminal Justice is currently involved in a more detailed study on the role of the private agencies with the criminal justice community.

## DEVELOPING RELATIONS WITH THE LAW ENFORCEMENT AGENCIES

The police and Federal Corrections are situated at the extremes of the criminal justice system. The relationship between the law enforcement and corrections segments of the system is distinguished by similarities and differences in philosophy and in their respective attitudes toward crime and the criminal offender. Each has an integral but unique role to play if the system is to achieve its overall objective - protection of individuals in society from criminal conduct and the effects of crime. Having recognized that the police and corrections differ in their dealings with offenders in matters of policy, procedures and operation, there must, nevertheless, be common ground of understanding if a unified approach to criminal justice is to develop. This does not presuppose any similarity or integration of role but it does suggest that each segment must facilitate the work of the other in reaching a common goal.

In recent years, representatives from the various law enforcement and correctional agencies have been meeting on a regular basis in an effort to reconcile their views and to develop uniformity of police participation in the correctional process throughout the country. The 1973 conference of the Canadian Association of Chiefs of Police led to a series of meetings

between representatives of Federal Corrections and law enforcement bodies across Canada to improve mutual understanding of their differing policies and procedures in dealing with the offender.

Despite these efforts, the relationship between Federal Corrections and the law enforcement function continues to be hindered by inadequate communication and by the persistence of unresolved differences on control of offenders. Federal Corrections should continue to work to improve communication and working relationships.

Although it is true to say that the police and corrections are at the opposite ends of the criminal justice system, it is equally true to say that corrections stands at the threshold of the offender's return to the community and it is in this area that the law enforcement agencies experience their greatest frustration and express their gravest concern. More simply, the "failures" of the correctional system provide a fresh workload for the police. Given the disparity in attitudes toward crime and the offender on the part of the police and correctional personnel, the expressed frustrations and concerns of the police are often eased more by the development of mechanisms which promote a common understanding of each other's problems than by the fabrication of quick and overly simplistic solutions.

Federal Corrections should, therefore, undertake specific measures which serve to:

1. Strengthen formal and informal mechanisms for liaison with the police by creating forums for the discussion of differences in philosophy and operational policy and mechanisms for dealing with crisis situations.
2. Work with police organizations to develop agreement on a common policy on the exchange of confidential information.
3. Provide opportunities for shared professional training and development in order to develop and share an understanding of the complementary nature of police and correctional operations within the aims and objectives of the criminal justice system.



DEVELOPING RELATIONS WITH THE COURTS AND THE JUDICIARY

The Canadian Committee on Corrections noted that:

"The greatest obstacle to the development of a unified system of criminal law and corrections has been the absence, to date, of any clearly articulated sentencing policy and the inadequacy of the services and facilities available to a judge responsible for a key operation of the entire process".

A great deal of the work toward the development of a uniform policy of sentencing, has been conducted by the Law Reform Commission of Canada in their working paper entitled, "The Principles of Sentencing". Those principles along with this particular effort in attempting to articulate a clearly defined role for Federal Corrections will probably have significant impact upon sentencing practices within the Canadian criminal justice system.

Federal Corrections should place a high priority on increasing opportunities for the judiciary and court officials to become more closely acquainted with corrections operations through educational and information programs. From the point of view of the judiciary, some progress has been made in this area. The National Association of Provincial Court Judges has established training seminars for newly appointed judges, as well as for those who have served on the bench for some time, designed to share

experiences and to invite the expertise and experience of correctional personnel. In addition to providing expertise and knowledge, the Ministry of the Solicitor General is also providing funding toward this particular venture. Further funding is also available from Federal Corrections, to cover expenses incurred by members of the judiciary who visit federal institutions and community supervised operations in an effort to familiarize them with the range of services available to offenders.

Although they are currently not directly involved in the sentencing process of the courts, Federal Corrections could still play a useful resource role by providing information on offenders, data on services and facilities available to federal offenders and specialized services such as psychiatric and psychological work-ups. In sum, experience in administering correctional programs can provide a valuable base for making constructive contributions to the planning of the law enforcement and judicial decision-making processes.

#### CRIME PREVENTION

Prisons are necessary in that they fulfill an important function in the containment and control of serious adult offenders. As noted earlier, with the abolition of capital punishment in Canada, imprisonment now represents the toughest sanction which the state can impose upon an individual, and as such, it should be used sparingly and as a last resort.

With few exceptions all offenders currently serving sentences in federal institutions will eventually be released to the community. Once the offender has completed his period of mandatory supervision, the legal control exercised will terminate. There are, however, circumstances which might exist where Federal Corrections could continue its involvement if asked to do so. Continuation of certain services to the offender would be considered but for the most part would be handled through referral to a private agency. Federal Corrections has a vital interest in crime prevention in the community, a role it shares with the other members of the criminal justice community.

Its role in this area is indirect and can best be served by encouraging correctional staff to involve themselves in activities organized by other agencies whose goals are aimed toward the broader criminal justice system. Such involvement could include, for example; representation in diversion experiments, neighborhood watch programs, crime prevention programs, participation in private organizations and associations, and participation in activities to integrate service delivery systems in the community. Federal Corrections plays a more direct role in crime prevention through effective public education programs and dissemination of information concerning offender population growth, new correctional program initiatives and recommendations for legislative changes.

## CHAPTER VI

### ORGANIZATION AND MANAGEMENT FOR THE NEW ROLE OF AN INTEGRATED CANADIAN CORRECTIONS SERVICE

In the preceding pages, a new direction for Federal Corrections has been outlined, which will require a significant re-orientation in the management and organization of the federal correctional agencies. Indeed a new entity, incorporating the present Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service, will be formed to carry out the mandate.

The shape of the proposed Service and the management systems required to successfully implement the new role is the subject of a working paper of the Task Force. This chapter describes the thrust of the proposed organization and some of the factors and principles on which the Canadian Corrections Service should be based.

"THE IMPORTANT FEATURES IN A REORGANIZATION ARE THE ACTUAL CHANGES IN EMPLOYEE INTER-RELATIONS AND THE POLICIES COMMUNICATED TO THEM, NOT THE ARRANGEMENT OF BOXES IN AN ORGANIZATION CHART. EFFECTIVE WORK GROUPS AND INTERPERSONAL RELATIONS ARE NOT FORMED AND DISSOLVED BY POLICY STATEMENTS. A RE-ORGANIZATION CANNOT BE ACCOMPLISHED SOLELY BY PRONOUNCEMENT. IT MUST INCLUDE A SPECIFICATION OF WHAT PROCESSES WILL BE USED TO IMPLEMENT IT. MANAGEMENT DISENCHANTMENT WITH REORGANIZATION USUALLY ARISES BECAUSE THESE PROCESSES ARE IGNORED."

National Advisory Commission  
on Criminal Justice Standards  
and Goals



## THE ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT

The design of organization and management systems must take into account a number of characteristics, many of them unique. Some of these are described hereunder.

1. Few components of the federal government are as operationally oriented as the proposed CCS. Policy questions turn around concrete needs; there is little abstract. Operations are heavily decentralized: there are no inmates, and few parolees in Ottawa.
2. Corrections focuses on the offender, who by definition is an unwilling participant, held in the system against his will.
3. Virtually every employee is a supervisor (of offenders, employees or both). This characteristic not only distinguishes the CCS from other parts of the federal government; it has wide implications for organization and management. Principal among these is the incongruities between the management system and style for the CCS and the way in which the offender population is managed are likely to bring about breakdown in either or both of the offender or staff organizations.

4. The business of the CCS is highly public. Its activities, and particularly its unsuccessful ones, are subjected to a high degree of public scrutiny. The tolerance for failure of the security function is limited, and there is none for failure in the maximum security elements of the system.
5. Remarkably little is known about one of the major functions of the CCS: the reintegration of the offender into society. Few operational agencies are called upon to function in an environment with a similar degree of uncertainty.
6. While control is the dominant responsibility of the CCS, risk-taking and experimentation are essential to progress in terms of the reintegration role.

Tension, which exists in all organizations, is paramount in Corrections. It underlies the decision making on the offender, beginning with his initial classification and continuing through decisions in respect of segregation, temporary absences, parole, suspensions, and revocations. It is reflected in the organization of Corrections: almost all committees, boards and

the like, derive their existence from this inescapable tension. Management and organization must recognize, reflect, and accommodate this tension.

### PRINCIPLES

Traditional theory holds that there is one best way to organize and manage. It lays heavy stress on structure and principles such as span of control, unity of command, specialization based on work processes, and well-established rules and procedures. It is derived from the work of early thinkers in scientific management. By and large, it presupposes that if the basic strategy can be properly thought through and if the structures and systems are well constructed, the human element will automatically respond effectively. It assumes that the formal hierarchy is best equipped for decision making and that all important decisions and resolution of conflict can take place at the senior levels. It assumes that the knowledge required to make these decisions need repose only at the top.

This body of theory was derived to meet the requirements of uncomplicated organizations and clearly, in itself, is an inadequate base for a Canadian Corrections Service charged with carrying out the approach described in this document.

The principles for the organization and management of the CCS should not ignore traditional theory, but must add to it the management technology of the 1970's, based on the behavioural sciences and systems analysis. Specifically, it should emphasize:

- \* human resources management
- \* program planning
- \* a sound base of information, relying on sophisticated computer technology
- \* a structure which clearly delineates roles, authority and responsibility
- \* a management philosophy or style which encourages diversity and innovation, yet where necessary (e.g. security) stresses disciplined control.

Two of these themes require some elaboration.

#### The Importance of Human Resources

The development of a better-trained, properly motivated and self-confident correctional staff in institutions is vital. It is upon the staff that the public in the end relies for protection. They supervise the inmates on an hour-to-hour, day-to-day basis and are responsible to institutional management for peace and security in the prison and the operation of prison programs.

The climate in a penitentiary is attractive to few, there is a continuing problem with recruitment and a very high turnover. The correctional staff face the conflict between the "coercive" and "helping" roles in a direct and personal way. No amount of good planning or effective management can be sufficient without staff support and staff understanding of management's intentions, programs and methods.

Substantial elements of the correctional staff feel that they are isolated, left alone to discharge the security responsibility. They feel alienated on one side from the inmate population and on the other side from management. It is a primary responsibility of management to come to grips with this endemic problem - to make the staff feel part of a team, to see to it that the staff understands the task as management sees it and to encourage the staff to participate in change, rather than to impose change upon it.

### The Structure

Structure, in the sense of lines of authority, reporting relationships and command is important, yet it is but one element of the management system. In Corrections, as elsewhere, structure without planning, information and advanced human resource management systems has little worth in itself.



Structure needs to be designed in the light of new knowledge and techniques for organization design. What works well for General Motors will not work well for a University. There are fundamental differences in the objectives, processes and organizations and there are fundamental differences in the kinds of people that work within them. This is also true within our organization. The structure and management systems suitable for security within the CCS will not likely work for the program staff; nor will the staff working in each of these areas necessarily have the same background or share a similar view of the correctional process.

This is normal and in most successful organizations these factors are considered in the design of the appropriate structure. Yet, while varied groups or units within the CCS may need different management structures and systems, these same groups must work together in many ways. Achieving integrated effort and overcoming conflict and tension is difficult, but here again, well-tried techniques and mechanisms, not frequently found in corrections, are available and must be a fundamental part of the CCS.

#### THE KEY TASKS AND ROLES

We now outline the principal tasks, roles and functions for the CCS from which the basic division of work can be derived and the essential inter-relationships established. They are the basic building blocks and must be sharply defined.

## The Tasks

The primary tasks of the CCS are:

1. The control of the offender population, whether in the institution, on temporary absence or on full parole, and
2. The design, management and operation of programs for the reintegration of offenders.

Four other tasks, while supportive in nature to the primary functions, are critical to the success of the CCS:

3. Human Resource Management: the acquisition, motivation, training, development and retention of quality staff;
4. The operation and maintenance of facilities to house offenders;
5. The development of community involvement and support;
6. The coordination of effort with other elements of the criminal justice system.

## Poles and Functions

The basic roles and functions of certain key elements of the organization form a second set of important building blocks. In the CCS, we need to spell out clearly what three of these elements will do: Top management, the Region, and the Operational Units.

### 1. Top Management

The top management of the Service will consist of the Commissioner, his deputy commissioners at headquarters, and the regional directors general. The inclusion of the regional directors general in top management is vital to the success of the Service.

The role of top management is to manage those key elements of the organization that determine its basic strategy and operation. Specifically, this includes:

- \* development of policies and strategies;
- \* setting objectives and goals;
- \* evaluation of effectiveness;
- \* management of human resources;

- \* relationships with other components of the Ministry of the Solicitor General, other departments and agencies of the federal government and, in major policy matters, with provincial governments;
- \* liaison with the Minister and the political process;
- \* crisis management.

To a large extent these tasks will be executed in a policy and decision-making role. In this, top management will be assisted by a small, expert headquarters staff.

## 2. The Region

The regional role is one of operational management, coordination and the provision of certain support services to the operational units. To the maximum extent possible, services and operations are carried out in the regions and operational units. The functions include:

- \* overall management of the operation in the region;
- \* decisions respecting individual offenders only as required by law or regulation;

- \* operational planning - programs for institutions and offices (new and existing);
- \* operational relationships with the provinces, the private sector and police forces;
- \* operational arrangements such as setting up community residential centres, establishing education contracts with universities and community colleges;
- \* pilot projects;
- \* providing common services - personnel, finance, technical, marketing.

### 3. The Operational Units

The unit - the institution or parole office - is operational to the exclusion of virtually all else, particularly in the large institutions. Management in these institutions is faced with five major tasks:

- \* supervision of staff;
- \* security of the offenders, staff and physical plant;
- \* development and maintenance of a climate in the institution conducive to good security and offender programs;



- \* relations with the community;
- \* maintenance of the physical plant.

The management of these institutions is extraordinarily complex and demanding by any standard of comparison - and there is no close comparison in the federal public service. The institutions must be given all the operational authority required, and be supported to the maximum. Functions not directly related to the major tasks should be supplied by the regions on a service basis (e.g., recruiting, basic training, negotiating education contracts). Nor should the institutions be charged with the managerial responsibility for special or pilot projects (they will carry out the project and will, of course, participate).

In the smaller offices and institutions, the managerial demands, while challenging, are less onerous. But by virtue of their small size and diverse activities, they too should be provided with as many services as possible and permitted to concentrate to the greatest extent possible on operating their programs.

A clear and distinct assignment of function, authority and responsibility to the different orders of management as outlined above is part of the task faced in developing the new Canadian Corrections Service.

## ACCOMPLISHING CHANGE

The role and management system described for Federal Corrections in this document will require change of a major order. That such change would be necessary was foreseen at the outset of the work of the Task Force.

From the outset, then, three strategies basic to the accomplishment of change have been followed:

1. Commitment was developed through the participation of the staff of the National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service in the work of the Task Force;
2. A formal program of consultation and communication was established, and
3. Many recommendations were made during the course of the work of the Task Force and to a very significant extent these were approved.

Some of the specific activities involved in these strategies include the participation of approximately 50 members of the Parole and Penitentiary Services in one or another phase of the Task Force's work; five consultations carried out on a nation-wide basis with the staff of the two agencies and a number of consultations with the police, the provinces and the

private sector; the development of organizationally-integrated administrative services for the Parole Service and the Penitentiary Service; and a solid start on the development of a comprehensive management information system.

### A Change Strategy

The full development of the CCS will require a great deal of change. The change will be of two kinds: first, mechanical (structure, information systems, etc.) and second, attitudinal. Both will be difficult to achieve but the attitudinal change will require the greatest commitment of management time, effort and leadership. The change strategy must be clear and widely understood. It must relate to the issues confronting corrections. It must be a long-term and comprehensive approach to the development of the organization.

Two elements of the approach merit special emphasis. The new role and organization for the CCS encompasses concepts and ways of working that are very different from those now current in the CPS and NPS. The single most important strategy towards acceptance of these new concepts and methods and their successful implementation is education and training. This thrust towards education and training will require new skills and will be the most time-consuming and expensive part of implementation.

Implementation will require the active participation of top management. This means time and, without a major time commitment, implementation will at best be slow and halting and at worst a total failure.

All the necessary groundwork has been laid to permit the development of an integrated Canadian Corrections Service, capable of implementing the approach described in this report. But much remains to be done: the hardest tasks lie ahead.









Tout le travail préparatoire nécessaire a déjà été accompli afin de pouvoir mettre sur pied un Service canadien de correction intégré, qui soit en mesure de mener à bien la façon de procéder dont le présent Rapport donne une description. Mais il reste encore beaucoup à faire. Le plus difficile reste à faire.

La mise en oeuvre va exiger la collaboration active de la haute direction. Il faudra donc beaucoup de temps, sans quoi la mise en oeuvre sera très lente et connaîtra de nombreux ralentissements, et cela, dans les meilleures conditions possibles; et elle pourrait même s'avérer un échec total, en mettant les choses au pire.

Dans la façon d'aborder les problèmes, deux éléments méritent qu'on insiste sur eux davantage. Le nouveau rôle et la nouvelle organisation du S.C.C. embrassent des concepts et des méthodes de travail qui diffèrent beaucoup des concepts et des méthodes utilisés à l'heure actuelle au S.C.P. et au S.N.L. C. C'est la formation et le perfectionnement qui constituent la stratégie unique et la plus importante en vue de faire accepter ces nouveaux concepts et ces nouvelles méthodes pour qu'ils soient menés à bonne fin. Cette insistance sur la formation et le perfectionnement va exiger de nouvelles aptitudes, tout comme elle va représenter beaucoup de temps et entraîner beaucoup de frais dans sa mise à exécution.

ces changements soit précise, et qu'elle soit comprise par le plus de personnes possible. Cette stratégie doit se rapporter directement aux problèmes auxquels le milieu fait face, et il faut aussi que cette stratégie comporte une façon d'aborder des problèmes qui sont à longue portée et de grande envergure quant au perfectionnement de l'organisation.

Certaines des activités précises de ces stratégies comportaient la participation d'environ 50 employés du Service de libérations conditionnelles et du Service des pénitenciers à l'une ou à l'autre étape du travail du Groupe d'étude.

Ces activités comportaient aussi cinq consultations à l'échelle du pays tout entier avec les membres du personnel des deux organismes et un certain nombre de consultations avec la police, les provinces et le secteur privé; ces activités comprenaient aussi l'élaboration de services administratifs intégrés du point de vue de l'organisation en faveur du Service des libérations conditionnelles et du Service des pénitenciers; enfin, au nombre de ces activités, il fallait compter, dès le début, sur la mise au point d'un système informatique global de gestion.

#### Stratégie en vue des modifications

Le perfectionnement intégral du S.C.C. va exiger de nombreux changements, qui seront de deux sortes: premièrement, des changements d'ordre mécanique (structures, systèmes informatiques, etc.) et, en second lieu, des changements d'attitudes. Il sera difficile de réaliser ces deux sortes de changements, mais c'est le changement dans les attitudes qui va exiger le plus de temps, le plus d'initiatives et le plus de leadership de la part de l'administration. Il faut que la stratégie de



haut, fait partie de la tâche qui consiste à mettre au point le nouveau Service canadien de correction.

#### Moyens de réaliser ces changements

Le rôle et le système de gestion qui est décrit à l'égard du Service canadien de correction, dans le présent document, vont exiger des modifications très considérables, et dès que le Groupe d'étude s'est mis à l'oeuvre, il a été en mesure de prévoir la nécessité de ces modifications.

Dès le début, trois stratégies fondamentales ont donc été suivies en vue de réaliser ces modifications:

1. Le personnel du Service national des libérations conditionnelles et du Service canadien des pénitenciers s'est engagé de tout coeur à participer à ce genre de travail;

2. un programme officiel de consultation et de communications a été établi;

3. plusieurs recommandations ont été faites au cours du travail du Groupe d'étude, recommandations qui ont été approuvées en grande partie.

La gestion de ces établissements est extrêmement complexe et très exigeante, quel que soit le point de comparaison que l'on choisisse, et il n'y a aucune comparaison qui s'en rapproche le moins dans l'ensemble de la

Fonction publique. Les établissements doivent bénéficier de toute l'autorité opérationnelle nécessaire ainsi que de l'appui maximal. Les fonctions qui ne se rattachent pas directement aux tâches principales devraient être fournies par les régions sur une base de services (p. ex. le recrutement, la formation de base, la négociation de contrats d'ordre éducatif). Les établissements ne devraient pas, non plus, être chargés de la responsabilité administrative des projets spéciaux ou des projets pilotes (les établissements vont exécuter les projets et ils collaboreront certainement).

Dans les bureaux et les établissements de moindre envergure, les exigences de l'administration sont moins onéreuses, bien qu'elles soient parfois difficiles. Toutefois, étant donné leurs dimensions plus restreintes et la diversité de leurs activités, il faut aussi leur fournir le plus de services possibles et leur permettre de se concentrer davantage sur la bonne marche de leurs programmes.

Une délimitation claire et nette des fonctions de l'autorité et des responsabilités à l'égard des différents paliers de l'administration, tel qu'il en a été question plus

- \* avec le secteur privé et avec les corps de police; les arrangements opérationnels tels que l'établissement de Centres résidentiels communautaires, les contrats à passer, en matière d'éducation, avec les universités et les collèges communautaires;
- \* des projets pilotes;
- \* les services en commun à dispenser — les services de personnel, les finances, les services techniques et la commercialisation.

### 3. Les unités opérationnelles

L'unité — c'est-à-dire l'établissement ou le bureau des libérations conditionnelles — est opérationnelle à l'exclusion d'à peu près tout le reste, surtout dans les plus grands établissements. Dans ces établissements, l'administration doit s'acquitter de cinq tâches principales:

- \* la surveillance du personnel;
- \* la sécurité des délinquants, du personnel et des bâtiments;
- \* la mise au point et le maintien d'une atmosphère, dans les établissements, qui soit propice à des programmes efficaces de sécurité et en faveur des délinquants.
- \* les relations avec la communauté;
- \* l'entretien des bâtiments.

Les ministères et organismes du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux quand il s'agit de questions importantes de politiques;

\* Les mesures à prendre en cas de crise.

Pour une large part, ces tâches seront exécutées en fonction des politiques et des décisions à prendre, et, à cette fin, la haute direction aura l'aide d'un petit nombre d'experts à l'administration centrale.

## 2. Les régions

Les régions jouent un rôle de gestion et de coordination des opérations, et elles doivent fournir certains services de soutien aux unités opérationnelles. Dans la plus grande proportion possible, les services et les opérations sont exécutés dans les régions et dans les unités opérationnelles. Les fonctions comprennent:

- \* la gestion globale des opérations dans les régions;
- \* les décisions relatives à tel ou tel délinquant en particulier, mais seulement dans la mesure où l'exigent la loi ou les règlements;
- \* la planification opérationnelle — les programmes relatifs aux établissements et aux bureaux (nouveaux et actuels);
- \* les relations opérationnelles avec les provinces,

## Rôles et fonctions

Les fonctions et les rôles fondamentaux de certains éléments primordiaux de l'organisation constituent une seconde série de pierres de l'édifice lui-même. Dans le S.C.C., il nous faut définir très clairement trois de ces éléments: la haute direction, la région, et les unités opérationnelles.

### 1. La haute direction

La haute direction du Service comprendra le commissaire, les sous-commissaires, à l'administration centrale, et les directeurs généraux des régions. Il est essentiel au succès du Service que les directeurs généraux soient inclus dans le groupe de la haute direction.

Le rôle de la haute direction est de diriger les éléments primordiaux de l'organisation qui déterminent la stratégie et le fonctionnement de base, ce qui inclut, de façon plus précise:

- \* l'élaboration des politiques et des stratégies;
- \* l'établissement des objectifs et des buts;
- \* l'évaluation de l'efficacité;
- \* la gestion des ressources humaines;
- \* les relations avec les autres organismes qui font partie du ministère du Solliciteur général, avec



1. Le fonctionnement et l'entretien des installations qui abritent les détenus;
5. Les moyens de susciter la participation et l'appui de la communauté;
6. la coordination des diverses initiatives des autres éléments du régime de justice pénale.

constituent la pierre d'assise de l'édifice, et il faut les définir avec beaucoup de netteté.

#### Les tâches

Voici les principales tâches du S.C.C.:

1. contrôler la population de délinquants, que ce soit dans l'établissement lui-même ou à l'occasion des absences temporaires ou de la libération conditionnelle complète, et
2. concevoir, administrer et faire fonctionner des programmes en vue de la réinsertion sociale des délinquants.

Quatre autres tâches, tout en appuyant les deux fonctions susmentionnées, sont essentielles à la réussite du S.C.C.

3. La gestion des ressources humaines: le recrutement, la motivation, la formation, le perfectionnement d'un personnel de qualité et les moyens de garder ce personnel;

à l'intérieur du S.C.C., ne fonctionnent probablement pas à l'égard du personnel chargé des programmes; d'autre part, le personnel de chacun de ces secteurs n'aura pas nécessairement les mêmes antécédents et n'aura pas, non plus, les mêmes opinions quant au travail de correction.

Tout cela est normal et, dans la plupart des organisations qui ont du succès, ces facteurs entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de concevoir des structures appropriées. Toutefois, bien que divers groupes ou unités au sein du S.C.C. puissent avoir besoin de structures et de systèmes différents en fait de gestion, ces mêmes groupes doivent collaborer tous ensemble de multiples façons. Il est difficile d'intégrer toutes les initiatives et tous les efforts, tout comme il est malaisé aussi de surmonter les conflits et les tensions mais, ici encore, certaines techniques et certains dispositifs qui ont fait leurs preuves, mais qu'on ne trouve pas souvent dans les Services de correction sont accessibles et doivent faire partie intégrante du S.C.C.

#### Les tâches et les rôles de toute première importance

Voici maintenant une esquisse des principaux rôles du S.C.C. qui peut donner lieu à la division fondamentale du travail et aux relations essentielles. Ils

à ce que le personnel comprenne bien son travail dans la même optique que l'administration elle-même, et cette dernière doit encourager le personnel à participer aux changements nécessaires plutôt que de les subir.

### Les structures

Les structures, dans le sens de la hiérarchie, de l'autorité, des relations à établir et du commandement, sont certes un élément très important mais qui, pourtant, ne constituent qu'un seul des éléments d'un régime de gestion. En matière de correction, tout comme partout ailleurs, les structures par elles-mêmes ne valent pas grand'chose si elles ne sont pas accompagnées de systèmes perfectionnés d'information et de gestion des ressources humaines.

Les structures doivent être conçues en fonction des nouvelles connaissances et des nouvelles techniques à l'égard des organisations, et ce qui fonctionne bien pour la compagnie General Motors ne peut pas bien fonctionner pour une université. Il existe des différences fondamentales dans les objectifs, les procédés et les organisations, tout comme il en existe aussi dans le genre de personnes qui travaillent au sein de ces entreprises. La même vérité s'applique à notre organisation. Les structures et les systèmes de gestion qui conviennent aux problèmes de sécurité,

après jour, et c'est lui qui doit répondre à la direction

des établissements pour tout ce qui a trait à la paix et à

la sécurité des établissements eux-mêmes, ainsi que pour la

bonne marche des programmes.

Etant donné que l'atmosphère des pénitenciers n'est

pas des plus attrayantes pour un grand nombre de personnes,

il se pose un problème permanent de recrutement, et il y a

un changement de personnel extrêmement élevé. Le personnel

de correction doit faire face au conflit qui existe entre le

rôle "coercitif" et le rôle de celui qui cherche à rendre

service de façon directe et personnelle. Quelles que soient

l'excellence de la planification ou l'efficacité de la direction,

ces éléments seraient insuffisants sans l'appui du personnel

et si ce dernier comprend mal les intentions, les programmes

et les méthodes de la direction.

Une partie considérable des membres du personnel

de correction se sentent isolés quand il s'agit de s'acquitter

de leurs responsabilités en matière de sécurité. Ces membres

du personnel s'estiment à l'écart, d'un côté, par rapport à

la population des détenus, et de l'autre côté, par rapport à

à l'administration. L'une des principales responsabilités

de l'administration, c'est précisément de s'attaquer à ce

problème permanent, c'est-à-dire de faire en sorte que le

personnel sente qu'il fait partie d'une équipe, et de veiller



lesquelles interviennent les sciences du comportement et l'analyse des systèmes. De façon plus précise, il faudrait mettre l'accent sur les éléments suivants :

- \* la gestion des ressources humaines
- \* la planification des programmes
- \* de bons renseignements de base, qui mettent à profit une informatique très avancée
- \* une structure qui délimite nettement les rôles, l'autorité et les responsabilités
- \* une philosophie ou un style de gestion qui encourage la diversité et les innovations, tout en insistant, au besoin, sur la discipline et sur le contrôle (par exemple, en matière de sécurité).

Il nous faut donner plus de détails sur deux de ces aspects.

### L'importance des ressources humaines

Le perfectionnement dans les établissements, d'un personnel de correction qui soit mieux formé, mieux motivé, et qui manifeste plus de confiance en soi-même constitue un élément essentiel. C'est sur le personnel des établissements que le public, en dernière analyse, compte pour être protégé. Le personnel surveille les détenus d'heure en heure et jour

Cette théorie est l'oeuvre des premiers penseurs en matière

de gestion scientifique. Dans l'ensemble, cette théorie

présuppose que si la stratégie fondamentale peut être bien

examinée de fond en comble et si les structures et ces systèmes

sont bien construits, l'élément humain réagira avec efficacité,

et de façon automatique. Cette théorie prend aussi pour acquis

que c'est la hiérarchie officielle qui est le mieux en mesure

pour prendre les décisions et que toutes les décisions impor-

tautes, de même que la solution des conflits, peuvent avoir

lieu aux paliers les plus élevés.

Cette théorie suppose encore que les connaissances

qu'exige la prise de ces décisions doivent être le fait exclu-

sif des autorités supérieures.

L'essentiel de cette théorie a été élaborée en vue

de répondre aux exigences d'organisations qui n'étaient pas

compliquées, et il est bien évident que, par elle-même, elle

ne saurait constituer le fondement suffisant d'un service

canadien de correction qui est chargé de mettre à exécution

la façon de procéder que décrit le présent document.

Les principes relatifs à l'organisation et à la

gestion du S.C.C. ne devraient pas ne pas tenir compte de la

théorie traditionnelle, mais ses principes doivent comprendre,

en plus, les techniques de gestion des années 1970 dans

6. Bien que le contrôle soit la responsabilité primordiale du S.C.C. les risques à prendre, la réinsertion sociale du délinquant et les expériences à tenter sont essentielles au progrès en vue de ce rôle de réinsertion sociale.

La tension, qui existe dans toutes les organisations, existe à l'état aigu dans les Services de correction. Elle existe au stade de la prise des décisions à l'égard du délinquant, et elle se fait jour dès le moment où il s'agit de classer le délinquant pour se poursuivre ensuite à l'occasion des décisions à prendre au sujet de la ségrégation, de la suspension de cette dernière et de sa révocation. La tension se reflète aussi dans l'organisation elle-même des Services de correction : presque tous les Comités, toutes les Commissions et autres organismes du même genre doivent leur existence à ce genre de tension qui est tout à fait inévitable. C'est le devoir de la haute direction et de l'organisation en général de reconnaître, de refléter, et d'aménager des accommodements envers la tension susmentionnée.

## Principes

En vertu de la théorie traditionnelle, il y a une seule façon, qui est la meilleure, d'organiser et de diriger.

du gouvernement fédéral, mais encore, elle comporte de vastes répercussions en ce qui concerne l'organisation et la gestion. Il s'agit surtout des contradictions étranges qui existent entre le régime et le style de gestion du S.C.C. et la façon dont les délinquants sont administrés et ces contradictions peuvent vraisemblablement engendrer des échecs, dans l'un ou l'autre des organismes qui traitent des délinquants ou parmi les membres du personnel, ou bien, encore, dans les deux organisations à la fois.

4. L'activité du S.C.C. est très publique.

Surtout ses insuccès sont fortement passés au crible par le public en général. On tolère quelque peu les échecs qui surviennent en matière de sécurité, mais on ne tolère pas du tout les échecs lorsqu'il s'agit de la sécurité maximale du régime.

5. On sait très peu de choses de l'un des

principaux rôles du S.C.C., soit la réinsertion sociale du délinquant; il y a très peu d'organismes auxquels on a recours pour agir dans un milieu comportant un degré aussi élevé d'incertitude.

La conception de l'organisation et des régimes de gestion doit tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques, dont plusieurs sont uniques. En voici quelques-unes:

1. Peu d'organismes du gouvernement fédéral sont orientés vers le fonctionnement au même point que le S.C.C. qui est proposé. Les questions de politiques sont centrées sur des besoins concrets, et il y a peu de place pour les théories abstraites. Les opérations sont fortement décentralisées puisqu'il n'y a pas de détenus et qu'il y a que très peu de libérés conditionnels à Ottawa.

2. Le régime de correction est centré sur le délinquant qui, par définition, participe, malgré lui, et qui est pris dans ce régime, mais à l'encontre de sa propre volonté.

3. En pratique, presque chaque employé est un surveillant (des délinquants, d'autres employés ou de ces deux catégories à la fois). Cette caractéristique non seulement distingue le S.C.C. des autres organismes qui font partie



"LES CARACTÉRISTIQUES IMPORTANTES D'UNE RÉORGANISATION SONT LES CHANGEMENTS RÉELS QUI INTERVIENNENT DANS LES RELATIONS ENTRE LES EMPLOYÉS ET DANS LES LIGNES DE CONDUITE QUI LEUR SONT COMMUNIQUÉES, ET NON PAS LA DISPOSITION DES DIAGRAMMES DANS UN ORGANIGRAMME. LES GROUPES DE TRAVAIL EFFICACES ET LES RELATIONS INTERPERSONNELLES NE SONT PAS FORMÉS ET DISSOUTS PAR DES DÉCLARATIONS DE POLITIQUES. LES RÉORGANISATIONS NE PEUVENT PAS ÊTRE MENÉES À BONNE FIN UNIQUEMENT PAR DES DÉCLARATIONS. ELLES DOIVENT COMPRENDRE LES DÉTAILS DES PROCÉDES QUI SERONT UTILISÉS POUR ÊTRE MIS À EXÉCUTION. LE MÉCONTENTEMENT DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES RÉORGANISATIONS PROVIENT ORDINAIREMENT DU FAIT QU'ON N'A PAS TENU COMPTE DE CES PROCÉDES."

Commission nationale  
sur les normes et les  
objectifs de la justice  
pénale

Dans les pages qui précèdent, une nouvelle orientation du Service canadien de correction a été donnée dans ses grandes lignes, et cette nouvelle orientation va exiger une nouvelle direction en ce qui a trait à l'administration et à l'organisation des organismes correctionnels du gouvernement fédéral. De fait, il s'agit d'un nouvel organisme qui englobe le Service canadien des pénitenciers, sous sa forme actuelle, et le Service national des libérations conditionnelles, et c'est ce nouvel organisme qui sera constitué pour s'acquitter du mandat prévu.

La forme du Service proposé et les régimes de gestion qu'il faudra pour mettre en vigueur avec succès ce nouveau rôle sont le sujet d'un document de travail du Groupe d'étude. Ce chapitre décrit la portée de l'organisme proposé ainsi que certains des facteurs et des principes sur lesquels devraient reposer le Service canadien de correction.

correctionnels fédéraux ont un intérêt vital à la prévention du crime dans la communauté, un rôle qu'ils partagent avec toutes les autres personnes qui travaillent dans le cadre de la justice pénale.

Son rôle dans ce secteur est indirect et peut être le mieux atteint en encourageant le personnel correctionnel à s'engager dans des activités organisées par d'autres organismes dont les buts cadrent avec ceux de la justice pénale. Cela pourrait inclure, par exemple, la participation à des expériences de déjudiciarisation, à des programmes communautaires de protection contre le vol et à des programmes de prévention du crime, la participation aux activités d'associations et organisations privées ainsi qu'aux activités dans le but d'intégrer les systèmes de livraison des services dans la collectivité. Les services correctionnels fédéraux jouent un rôle plus direct dans la prévention du crime au moyen de programmes d'éducation du public et de la diffusion de renseignements concernant la croissance du taux de la population de délinquants, les nouvelles initiatives en matière de programmes correctionnels et les recommandations pour des amendements législatifs.

sur les services et les installations à la disposition des délinquants fédéraux de même que sur les services spécialisés telles les consultations de psychiatres et de psychologues. En somme, l'expérience de l'administration des programmes correctionnels peut fournir une base de connaissances valable en vue d'un apport positif à la planification des processus d'application des lois et de prises de décisions judiciaires.

### La prévention du crime

De par leur fonction de contrôle des délinquants adultes dangereux, les prisons sont une nécessité. Comme nous l'avons dit plus tôt, depuis l'abolition de la peine capitale au Canada, l'emprisonnement représente la sanction la plus dure que l'état puisse imposer à un individu et pour cette raison, il devrait être employé modérément et comme dernier recours.

A quelques exceptions près, tous les délinquants actuellement incarcérés dans les établissements fédéraux, seront éventuellement remis en liberté dans la collectivité. Lorsque le délinquant aura complété sa période de surveillance obligatoire, les contrôles judiciaires seront levés. Il y a cependant des circonstances spéciales où les services correctionnels fédéraux pourraient continuer à s'occuper du délinquant si on le demandait. On pourrait continuer certains services auprès du délinquant, mais en général, cette tâche serait transmise aux services privés. Les services

principes, ainsi que cet effort particulier visant à définir clairement le rôle des services correctionnels fédéraux influenceront probablement de façon significative sur les pratiques de "sentencing" de la justice pénale au Canada.

Les services fédéraux de correction devraient insister beaucoup pour que le corps judiciaire ait des possibilités plus nombreuses de se familiariser davantage avec les activités des services correctionnels, et ce grâce à des programmes d'étude et d'information. Certaines initiatives ont déjà été entreprises en ce sens par le corps judiciaire. L'Association nationale des juges provinciaux a institué des séminaires de formation à l'intention des nouveaux juges et de ceux qui occupent leurs fonctions depuis un certain temps afin qu'ils fassent part de leurs expériences et qu'ils profitent de l'expérience et de la compétence du personnel de correction. En plus d'un apport de connaissances spécialisées, le ministère du Solliciteur général fournit des fonds à l'appui de cette activité particulière. Une autre source de financement provient aussi des services correctionnels fédéraux et est destinée à couvrir les dépenses des membres du système judiciaire qui visitent des établissements fédéraux et qui observent les activités de surveillance communautaire afin de prendre conscience de la portée des services dispensés auprès des délinquants.

Bien qu'ils ne participent pas directement au processus sentenciel des tribunaux en ce moment, les services correctionnels fédéraux pourraient encore jouer un rôle utile de ressource en fournissant des renseignements sur les délinquants, des données



concernant l'échange d'information à caractère confidentiel.

3. Offrir des possibilités de formation et de perfectionnement professionnelles conjoints afin de comprendre la nature complémentaire des activités de la police et des services correctionnels dans le cadre des buts et des objectifs de la justice pénale.

## DEVELOPPEMENT DES RELATIONS AVEC LES TRIBUNAUX ET L'APPAREIL JUDICIAIRE

Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a signalé que:

"Les principaux obstacles au développement d'un système unifié de droit criminel et de réadaptation sociale ont été jusqu'ici l'absence d'une politique de "sentencing" clairement définie et l'insuffisance des services et des installations dont dispose un juge chargé d'une opération clé de ce processus global".

Une grande partie du travail effectué en vue de l'élaboration d'une politique uniforme de "sentencing" a été faite par la Commission de réforme du droit du Canada dans son document de travail intitulé "Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence". Ces

autre égard, les services correctionnels se situent au seuil de la réintégration du délinquant dans la collectivité et que c'est dans ce secteur que les organismes d'application de la loi se sentent le plus frustrés et manifestent les plus sérieuses préoccupations. Pour énoncer les choses plus simplement, les "échecs" du système correctionnel entraînent une nouvelle charge de travail pour la police. En tenant compte des divergences d'attitudes à l'égard du crime et du délinquant qui existent entre le personnel de la police et celui des services correctionnels, les frustrations et les préoccupations de la police trouvent souvent un meilleur remède dans la mise en oeuvre de mécanismes favorisant une meilleure compréhension mutuelle des problèmes de chacun que dans l'élaboration de solutions rapides et simplistes.

Les services correctionnels fédéraux devraient donc prendre des mesures particulières qui serviraient à :

1. Consolider des mécanismes de liaison officiels et non officiels avec la police grâce à l'organisation de forums pour discuter des différences quant à leur philosophie et à leur politique opérationnelle, et peut-être même pour s'entretenir sur la façon de traiter les situations de crise.
2. Travailler avec les services de police pour venir à s'entendre sur une politique commune

de leur objectif commun.

Au cours des dernières années, les représentants des divers organismes chargés de l'application de la loi et ceux chargés des services correctionnels se sont rencontrés régulièrement dans le but de concilier leurs points de vue et d'établir un système pour que la participation de la police dans le processus correctionnel soit uniformisée dans l'ensemble du pays. La conférence de 1973 de l'Association canadienne des chefs de police a donné lieu à une série de réunions entre les représentants des services correctionnels fédéraux et des organismes d'application de la loi en provenance de tout le Canada, rencontres qui visaient à accroître la compréhension de chacun à l'égard de politiques et de procédures différentes en matière de traitement du délinquant.

Malgré ces efforts, les rapports entre les services correctionnels fédéraux et le secteur de l'application de la loi continuent d'être gênés par des communications inadéquates et un manque de consensus sur les diverses façons de contrôler les délinquants. Cela laisse entendre que les services correctionnels fédéraux doivent s'efforcer constamment d'améliorer les communications et les relations de travail.

Bien qu'il soit vrai de dire qu'à un égard la police et les services correctionnels sont aux extrêmes opposées de la justice pénale, il pourrait être dit également qu'à un

s'organiser, spécialement à l'échelle locale, de manière à justifier davantage sa participation plus active. Une fois que cela aura été fait, d'autres voies de communications seront ouvertes, ce qui permettra à d'autres secteurs "non organisés" de la collectivité de donner leur concours. Le Groupe d'étude sur le rôle des services privés qui opèrent dans le domaine de la justice pénale, comme son nom le dit, fait actuellement une étude détaillée de ce rôle.

#### DE LA LOI DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES D'APPLICATION

La police et les services correctionnels fédéraux se situent aux extrêmes du système de justice pénale. Les rapports entre les éléments police et services correctionnels se caractérisent à la fois par des ressemblances et des différences au point de vue de leur philosophie et de leur attitude à l'égard du crime et du délinquant. Chacun a un rôle intégral mais unique à jouer pour que le système atteigne son objectif global - soit la protection des membres de la société contre le comportement criminel et les effets du crime. En ayant admis que la police et les services correctionnels différeront quant à leur façon de traiter avec les délinquants sur le plan des politiques, des méthodes et des opérations, il faut cependant trouver un terrain commun d'entente pour parvenir à une approche unifiée à l'égard de la justice pénale. Cela ne présuppose pas une ressemblance ou une intégration quelconque des rôles de chacun, mais cela laisse entendre que chaque élément doit faciliter la tâche de l'autre vers la réalisation

Les services correctionnels fédéraux et le secteur privé doivent s'attacher à collaborer et à maintenir un équilibre harmonieux entre la participation du secteur public et celle de la collectivité sur le plan de l'administration du système correctionnel. "Si la collectivité veut mettre à profit les conceptions nouvelles en matière d'éducation du public, de prévention, de dédommagement, de déjudiciarisation, de programmes pour les détenus et d'assistance postpénale, le gouvernement et la collectivité doivent unir leurs efforts comme ils ne l'ont encore jamais fait jusqu'ici."\* Les services fédéraux de correction ne doivent pas prescrire le rôle qui incombera au secteur privé dans le domaine des corrections; ils devraient plutôt favoriser et encourager le secteur privé pour lui permettre de jouer un rôle clé et chargé de responsabilité.

La définition du rôle du secteur privé devrait non seulement être considérée comme une affaire de principe, mais elle devrait en outre se manifester dans la formulation d'une politique qui reconnaisse le mandat du secteur privé.

Lorsqu'une telle politique aura été élaborée et formulée, elle devra être implantée aux niveaux national, régional et local des services correctionnels fédéraux. Pour sa part, le secteur privé reconnaît qu'il devra mieux

---

\*Société canadienne de criminologie, un exposé du Groupe d'étude sur le rôle des services privés qui opèrent dans le domaine de la justice pénale.



de groupes de délinquants de même que de particuliers à l'intérieur du processus de justice pénale pourrait aider les organismes correctionnels à formuler des politiques opérationnelles qui répondent plus aux besoins des intéressés; elle serait également utile aux tribunaux et à la police dans l'accomplissement de leur tâche vis-à-vis des personnes coupables d'infraction ou des délinquants en puissance.

#### DEVELOPPEMENT DES RELATIONS AVEC LE SECTEUR PRIVE

En conformité avec le principe, énoncé plus haut, d'une participation active de la collectivité au processus correctionnel, et compte tenu du rôle indispensable qu'est amené à jouer un secteur privé innovateur, doté d'une voix énergique et indépendante, les services correctionnels fédéraux ont la très grande responsabilité d'aider, d'encourager, de favoriser et de faciliter l'établissement de liens d'association importants avec le secteur privé.

Le "secteur privé" comprend des particuliers, des groupes et des organisations non gouvernementaux, comme les bénévoles, les corporations, les fondations, les associations nationales et provinciales, les groupes religieux et les universités ou collèges qui fournissent des ressources ou assurent un service direct dans le domaine de la justice pénale et des services correctionnels.

au niveau des opérations entre les Services correctionnels fédéraux et ceux des provinces peuvent être établis de diverses façons :

1. Pour créer une structure qui soit favorable à la consultation efficace auprès des provinces, les services correctionnels fédéraux devraient déléguer au personnel régional le pouvoir nécessaire, et lui donner la possibilité non seulement de participer aux discussions avec les provinces, mais aussi de prendre des décisions conformes aux principes directeurs.

2. Une plus grande coopération dans les activités quotidiennes et le développement de services correctionnels pourraient se réaliser grâce à l'échange d'information et de services dispensés en vertu de contrats, spécialement en ce qui a trait au transfèrement de délinquantes, et grâce aussi à la coopération au niveau de la planification de la main-d'oeuvre correctionnelle et à la formation conjointe du personnel.

3. L'amélioration de l'acheminement de l'information au travers de l'ensemble de la justice pénale, en insistant particulièrement sur les besoins du système correctionnel. L'existence de données complètes faciles à obtenir sur les expériences

DEVELOPPEMENT DES RELATIONS AVEC LES SERVICES CORRECTIONNELS  
PROVINCIAUX

3. Ils devraient favoriser la création par d'autres ministères de services qu'ils pourraient utiliser mais qui dépassent leur propre mandat officiel.
4. Ils devraient encourager et développer la communication pour s'assurer que les délinquants ont accès aux programmes et services dispensés par d'autres ministères et organismes fédéraux.

Comme il a été signalé au chapitre un du présent rapport, on a déjà pris d'importantes initiatives en vue d'une collaboration fédérale-provinciale plus étroite, et on continue de travailler en ce sens. Étant donné le besoin d'instituer un système plus cohérent de services correctionnels, les services correctionnels fédéraux devraient chercher à focaliser les prochaines discussions fédérales-provinciales sur les possibilités immédiates de coopération au niveau des politiques opérationnelles. Une démarche correctionnelle unifiée exigera cette collaboration plus prononcée au niveau de la formulation de politiques opérationnelles, ainsi que la création de relations de travail plus étroites grâce à l'expansion de contrats d'échange de service avec toutes les provinces. Les services correctionnels fédéraux devraient continuer de prendre des mesures pour favoriser une collaboration accrue de la part des homologues correctionnels des gouvernements provinciaux. De tels rapports resserrés

Comme il a été dit précédemment, les services correctionnels fédéraux s'occupent principalement de dispenser des services au public comme au délinquant. Il est évident toutefois qu'ils ne peuvent répondre aux besoins de tout le monde. D'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral offrent actuellement des services qui pourraient aussi bien être mis à la disposition des délinquants qui, eux, relèvent de la compétence des services correctionnels fédéraux.

Les services correctionnels fédéraux auront besoin d'entretenir des rapports étroits avec d'autres services et ministères du gouvernement fédéral s'ils veulent remplir leur propre mandat avec efficacité.

Voici les principes que les services correctionnels fédéraux devraient suivre:

1. Ils devraient organiser leur processus de prise de décisions afin que la consultation d'autres ministères puisse se faire à tous les échelons de la hiérarchie.

2. Ils devraient encourager la participation directe d'autres ministères lorsqu'il est question de politiques opérationnelles qui chevauchent sa juridiction.

des demandes de ressources d'appui et de méthodes de gestion, comme la planification de politiques, la recherche, les statistiques, l'évaluation, la consultation, la gestion intégrée et la consultation en gestion, de ressources juridiques, financières, personnelles et administratives nécessaires pour remplir leurs rôles respectifs.

Ceci laisse entrevoir la possibilité d'un problème distinct qui se manifestera peut-être par un double emploi et un chevauchement des ressources. Cette éventualité exige un effort sincère de coopération afin que l'autorité acquise au sein du Service canadien de correction, de la C.N.L.C. et du Secrétariat soit directement reliée au support de leur propre rôle. La taille, le niveau, la nature et l'organisation de chaque service de support et méthode de gestion devront être identifiés pour chaque composante. En effet, dans certains secteurs comme les services juridiques, des facteurs comme l'emploi efficace des ressources suggèrent que l'on crée une seule unité au service de plusieurs composantes du Ministère. Il faut des communications et des rapports étroits entre chaque composante de manière que l'information et les connaissances spécialisées mises au point par chaque composante puissent fournir un apport direct à l'étude des questions de politique et à la gestion des programmes opérationnels, et aussi, que les ressources d'appui du Service canadien de correction de soient conformes aux objectifs, aux buts et à l'orientation de la politique du Ministère dans son ensemble.



sont destinées à renforcer tous les éléments du Ministère quant à leur capacité de fonctionnement et à l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'orientation des changements dans l'ensemble du système de justice pénale.

Trois composantes du Ministère, le Service canadien de correction (en projet), la C.N.L.C. et le Secrétariat ont tous des rôles distincts qui doivent être reconnus et coordonnés dans la création et la mise en oeuvre des politiques et programmes correctionnels fédéraux. Le Secrétariat a un rôle primordial à jouer dans l'élaboration des politiques du Ministère et le Service canadien de correction et la C.N.L.C. ont un rôle primordial dans la mise en oeuvre de ces politiques ainsi que dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs propres politiques internes.

Dans le domaine de l'élaboration de politique correctionnelle, toutes les composantes y prendront part, une composante désignée pour diriger et les autres pour aider. Il existe un mécanisme à l'intérieur du Ministère, appelé Comité consultatif principal des politiques (CCPP) pour donner l'orientation, coordonner et attribuer les rôles respectifs de chaque composante sur une question particulière de politique. Les membres de ce comité sont le commissaire de la G.R.C., le commissaire des pénitenciers, le président de la C.N.L.C. et le solliciteur général adjoint, qui en est le président.

On sait qu'il y aura de la part de chaque composante,

L'orientation générale du système et essaye d'améliorer la coordination entre les nombreuses composantes du système tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère. Le Ministère espère atteindre cette influence et cette meilleure coordination grâce à une performance excellente dans la gestion de toutes les ressources de la G.N.C., du S.C.P. et de la C.N.L.C., renforcée par plus de planification, la recherche, la gestion intégrée, les communications, la consultation et les ressources d'évaluation au Secrétariat du Ministère.

Relevant directement de la compétence du Solliciteur général adjoint, un petit secrétariat (le Secrétariat du Ministère) s'occupe principalement des domaines de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes, de la recherche et du perfectionnement des méthodes, de la planification et de l'analyse de la police et de la sécurité, de même que des communications et de la consultation. Il y a aussi trois petites unités qui s'occupent de services consultatifs de gestion, du personnel et de la politique d'administration financière pour le Ministère en général.

La répartition des responsabilités entre les organismes et le Secrétariat du Ministère, de même que le partage des compétences entre le Solliciteur général adjoint et les chefs d'organismes relativement à la direction globale du Ministère, à la création de ressources d'appui au niveau de la planification de politiques, de la recherche, de l'évaluation, de la consultation en matière de gestion intégrée et des méthodes de gestion,

L'approche systématique de l'analyse de la justice pénale a revêtu de nombreuses formes ces dernières années, depuis l'élaboration de modèles de simulation, jusqu'à la réorganisation interne de nombreuses composantes et juridictions ou tout simplement l'amélioration des contacts et des communications entre le personnel des divers organismes afin de mieux comprendre les fonctions respectives de chacun.

#### LE SECRÉTARIAT DU MINISTÈRE

En 1973, il s'est produit au niveau fédéral une importante réorganisation qui a fait du Département du Solliciteur général un Ministère. Ainsi, le rôle du sous-ministre à titre de conseiller principal en matière de politique et coordonnateur de la politique auprès du Ministre a pris plus d'importance. Les directeurs des organismes, i.e. le commissaire de la G.R.C., le commissaire du S.C.P. et le président de la C.N.T.C., ont conservé leur responsabilité auprès du Ministre pour le contrôle et l'administration de leur organisation respective, de la réalisation des programmes et des opérations tout en prenant une part active au développement des politiques et en s'assurant d'une mise en oeuvre responsable des politiques.

Par l'intermédiaire de ces trois organismes, le ministère du Solliciteur général détient une position stratégique au sein du système de justice pénale du fait des rôles clés qui lui sont confiés dans le système, de ses contributions en ressources humaines, financières et autres. Il est seulement naturel que le Ministère s'efforce d'exercer son influence sur

La justice pénale au pays, envisagée en tant que "système", est un phénomène relativement nouveau qui, selon de nombreuses personnes, doit son existence bien plus à la rhétorique qu'à la pratique. Aujourd'hui, on se pose encore des questions pour savoir si l'ensemble de la justice pénale fonctionne de fait comme un "système". Il semblerait sans doute plus juste de dire que la justice pénale se caractérise par un certain nombre de sous-systèmes renfermant le corps des lois pénales, les organismes d'application de la loi, les processus judiciaires, les organismes correctionnels et le secteur privé. Ces sous-systèmes sont fragmentés eux-mêmes sur le plan des responsabilités administratives et législatives qui sont réparties entre les juridictions fédérale, provinciales et municipales. Bref, la justice pénale ne semble guère présenter l'ordonnance d'un "système".

Cependant, malgré le caractère fragmenté et peu coordonné de la justice pénale au Canada, il s'est développé, depuis environ une dizaine d'années, une plus grande prise de conscience de l'interdépendance et de l'interrelation qui existent entre les divers éléments du corps de la justice pénale. On reconnaît de plus en plus qu'aucun élément du système ne peut remplir ses propres tâches de façon efficace sans influencer directement sur les activités des autres composantes. C'est la prise de conscience de ce phénomène qui a entraîné l'adoption du terme "système".

Comité canadien de la réforme  
pénale et correctionnelle,  
1969.

"IL FAUT QUE LE PROCESSUS DE LA JUSTICE  
CRIMINELLE, Y COMPRIS LES MESURES DE  
REDRESSSEMENT, PARVIENNE À COMMANDER LE  
RESPECT ET L'APPEL DU PUBLIC, EN SE  
FONDANT SUR LES CONCEPTS COURANTS D'ÉQUITÉ  
ET DE JUSTICE. IL DEVRAIT ÉGALEMENT  
PARVENIR À COMMANDER, AUTANT QUE  
POSSIBLE, LE RESPECT DU DÉLINQUANT."



## CHAPITRE V

### VERS L'ÉLABORATION D'UN SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EFFICACE AU CANADA

#### INTRODUCTION

Aucun examen du rôle des services correctionnels fédéraux ne saurait être complet sans que l'on fasse le lien entre ce rôle et les buts et les objectifs de la justice pénale canadienne dans son ensemble. En tant que partie intégrante de ce système global, les services correctionnels fédéraux doivent chercher à mettre au point un rôle qui reflète une uniformité de principes et qui contribue à créer un processus d'interaction et d'appui mutuel. Comme l'a fait observer le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, "Les services correctionnels doivent être considérés comme une partie intégrante de l'ensemble de la justice pénale, et leurs buts doivent s'harmoniser avec ceux des organismes d'application de la loi et des tribunaux". L'élaboration d'une approche coordonnée et uniforme à l'égard de l'administration de la justice pénale est devenue un objectif majeur de tous les éléments de la justice pénale au Canada.

le délinquant, les représentants des services correctionnels fédéraux et les citoyens eux-mêmes doivent s'entendre sur les avantages communs qui peuvent ressortir d'une participation bénévole dans les établissements et dans la programmation de la surveillance communautaire.

Les services correctionnels fédéraux ne devraient pas seulement appuyer les citoyens de la collectivité mais aussi les encourager à s'engager activement. La gamme de programmes sera limitée en raison des exigences sécuritaires, mais très variée sur le plan de la créativité, de l'imagination et de l'enthousiasme. Dans le but d'élaborer le programme de bénévoles, les services correctionnels fédéraux vont devoir organiser le recrutement, la sélection et les procédures de formation des citoyens qui désirent participer. De telles procédures sont requises pour assurer une sécurité adéquate et pour que les bénévoles en puissance se familiarisent avec les règles et règlements qui régissent l'administration des établissements fédéraux. Afin de favoriser le développement de la participation bénévole,

- en éduquant le public par leur engagement personnel aux activités des services correctionnels fédéraux.
- en fournissant des possibilités de programmes au délinquant par le biais de leurs services individuels, et

correctionnel; ils jouent un rôle à cet égard: la responsabilité assumée par la collectivité dans le processus individuel. Les citoyens bénévoles constituent un exemple de des organismes sociaux ou peuvent vouloir participer à titre les associations philanthropiques, peuvent être bénévoles pour gens peuvent participer au moyen de groupes organisés tels que

telles participations est la présence d'entreprises privées dans des milieux institutionnels grâce à une collaboration entre l'industrie privée et les services correctionnels fédéraux. De tels projets conjoints peuvent être élargis pour comprendre l'emploi et la formation tant au sein de l'établissement que dans une entreprise de la collectivité.

Les comités consultatifs de citoyens qui participent actuellement à plusieurs activités des établissements pourraient élargir leur champ d'activités aux programmes de surveillance communautaire. Quelques particularités du rôle de tels comités sont :

- d'assurer un lien officiel entre les activités des services correctionnels fédéraux et les ressources communautaires;
- de renseigner les services correctionnels fédéraux sur la façon dont la collectivité perçoit ses opérations et de proposer des moyens pour surmonter les problèmes;

- d'identifier les ressources communautaires qui peuvent compléter les programmes existants.

Les citoyens de la collectivité qui veulent participer de façon active aux services correctionnels doivent être encouragés à le faire par le biais de programmes de bénévolat. De tels

Tous les délinquants font partie de la collectivité

avant de relever des services correctionnels fédéraux et la

grande majorité d'entre eux réintègrent la collectivité après

avoir purgé leur peine d'emprisonnement. Les prisons constituent

l'un des instruments dont dispose la collectivité pour punir

ceux d'entre ses membres qui ont gravement enfreint ses lois.

L'organisme chargé d'administrer ces prisons, dans le cas qui nous

intéresse, les services correctionnels fédéraux, forme une partie

intégrante de la collectivité. Les délinquants viennent de la

collectivité et y retournent éventuellement; le personnel

correctionnel vit et participe de façon constructive à la croissance

de la collectivité et à son développement; les installations et

les édifices des services correctionnels fédéraux sont

situés à l'intérieur des limites de la communauté.

On doit donner aux gens de la collectivité l'occasion

de comprendre la complexité des problèmes du domaine correctionnel.

L'administration de la justice pénale est en soi une tâche assez

difficile, qui nécessite désespérément la compréhension et l'appui

des gens qui en sont les garants ultimes.

Les Services correctionnels fédéraux doivent

continuer à élaborer des stratégies pour

renseigner le public sur leurs activités

Les particuliers, les groupes et les organismes

sont une ressource disponible et, en participant, peuvent acquérir

une meilleure compréhension des problèmes. Un exemple d'une



Les services correctionnels fédéraux se chargeront de fournir ces installations seulement lorsqu'un besoin exprime n'a pas été satisfait ou ne peut être satisfait par le secteur privé. Dans une telle situation, les services correctionnels fédéraux devraient tout d'abord étudier la possibilité de conclure une entente d'association avec le secteur privé avant d'en assumer la responsabilité entière. Un type de contrat d'association pourrait être un modèle où, par exemple, les services correctionnels fédéraux assurent les dépenses en capital et une subvention à un organisme privé afin que ce dernier recrute, forme, et gère le personnel.

#### SENSIBILISATION DU PUBLIC ET COMPREHENSION DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

Il convient de discuter des thèmes suivants:

- La participation de la communauté aux programmes correctionnels
- Les comités consultatifs de citoyens.

- de montrer qu'il est prêt à commencer l'étape de surveillance communautaire de sa peine;

- de démontrer aux services correctionnels fédéraux et à la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'ils peuvent exercer moins de contrôles à son égard.

L'élargissement graduel n'est pas seulement une période de répétition générale avant l'élargissement total, mais il permet aux autorités du domaine correctionnel de surveiller le comportement du délinquant et de vérifier si ce comportement se conforme à celui qu'ils avaient prévu.

Un programme d'élargissement graduel peut être

facilité si la collectivité dispose d'installations résidentielles pour le délinquant. De telles installations assurent un type intermédiaire de contrôle, avant celui qui est exercé au moyen de la surveillance communautaire. Une politique opérationnelle pour l'élaboration d'installations résidentielles communautaires a déjà été formulée et stipule que:

Le Ministère du Solliciteur général se tourne d'abord vers le secteur privé pour les services résidentiels considérés nécessaires. Si le service n'est pas disponible ou adéquat dans le secteur privé, le Ministère décide si le service peut être organisé par le secteur privé seul ou avec l'aide du Ministère. Le Ministère créera et fera fonctionner le service requis seulement si ces possibilités ont été exclues.

puisse envisager la réinsertion sociale du délinquant. Bien que le délinquant devra décider lui-même de l'importance de l'assistance que lui prêteront des amis et sa famille, les services correctionnels fédéraux devraient faire tous les efforts possibles pour encourager la famille du délinquant à l'aider.

Tout en administrant la peine du délinquant, les services correctionnels fédéraux offrent des occasions pour que les contacts communautaires soient conservés et évalués en vue d'un appui futur. Le premier classement sécuritaire du détenu peut être modifié au fur et à mesure qu'il réalise des aspects de son programme et qu'il démontre qu'il peut se comporter de façon responsable dans l'établissement. Ceci signifie que le détenu peut être transféré à un niveau de sécurité inférieur et qu'il peut ensuite bénéficier d'une absence temporaire avec ou sans escorte. Il en résulte donc que, pour la majorité des délinquants, l'isolement vis-à-vis de la collectivité disparaît graduellement selon la durée de la peine, la gravité de l'infraction et le degré de responsabilité dont fait preuve le délinquant.

L'élargissement graduel constitue le stade intermédiaire entre les phases collectivité et communauté de la peine. Il permet au délinquant :

- de mettre à l'épreuve son indépendance vis-à-vis de niveaux réduits de contrôle au sein de la collectivité;

Un aspect important de la planification des programmes pour la majorité des délinquants est la participation du délinquant à des activités à l'extérieur de l'établissement. Tous les types possibles d'élargissement temporaire devraient être insérés dans le plan d'ensemble, mais seulement si le délinquant y est admissible. Si un délinquant particulier n'est pas admissible à l'absence temporaire pour longtemps, la planification du programme ne doit donc pas, à ce stade-ci, comprendre la participation communautaire. La Commission nationale des libérations conditionnelles, qui selon la nouvelle loi sera tenue responsable de tous les types d'élargissement au sein de la collectivité, doit disposer du plan pour l'étudier dès son achèvement, ce qui lui permettra par ailleurs d'assurer une réaction au délinquant et au personnel. Bien qu'il soit peu probable que la Commission puisse se prononcer à l'avance sur tous les types d'élargissement au sein de la collectivité, le fait de disposer du plan lorsqu'il est élaboré l'aidera à évaluer les réalisations du délinquant lorsque surviendra la date d'admissibilité de ce dernier.

Une bonne élaboration des programmes englobe la nécessité de relier étroitement les programmes des phases établissement et collectivité de la peine. Ceci assurera la continuité des services et facilitera la réinsertion sociale du délinquant. Un exemple de ceci réside dans les relations du délinquant avec des membres et des groupes de la collectivité qui sont prêts à maintenir d'étroits contacts par le biais des programmes de visites à l'établissement avant que l'on

L'administration de la réinsertion sociale est un aspect particulier de l'administration globale de la peine. Des efforts concertés pour la planification de la réinsertion sociale du délinquant doivent comprendre l'étude de :

- la durée de la peine
- l'engagement du délinquant à accomplir les programmes individuels projetés
- la disponibilité des systèmes de soutien communautaire, particulièrement des mesures adéquates de contrôle dynamique
- la cote sécuritaire actuelle du délinquant

Il est très évident que l'évaluation des progrès du délinquant dans la réalisation de son programme en établissent ment sera un facteur décisif lorsqu'on décidera s'il peut commencer des programmes communautaires. L'évaluation des programmes doit être fondée essentiellement sur :

#### L'évaluation des efforts du délinquant vis-à-vis du programme

Il est possible que l'on puisse penser que le délinquant a une attitude négative; toutefois, la réalisation du programme devrait être considérée comme un facteur plus important dans la planification future.



lui conférer des privilèges, de modifier  
le programme projeté et de rendre des décisions  
relatives à la réinsertion communautaire.

L'élaboration d'une grande variété de possibilités

de travail, de formation et de développement social peut avoir  
une valeur sur le plan de la réinsertion sociale, mais ces

activités peuvent être assurées sans évoquer ce malentendu courant  
qui veut que la réinsertion sociale soit un but de l'incarcération.

#### ADMINISTRATION DE LA REINSERTION SOCIALE DU DELINQUANT

La réinsertion sociale d'un délinquant après une  
période d'incarcération suppose la discussion des thèmes

suivants :

- Élargissement graduel
- Installations résidentielles communautaires.

d'organismes communautaires.

Un important défi que devront envisager les services correctionnels fédéraux est la prestation d'une vaste gamme de programmes à une population diversifiée de délinquants. L'introduction de plus longues peines d'emprisonnement pour certains groupes de criminels et la proportion croissante de délinquants invétérés dans le système fédéral supposent une augmentation, quantitative et qualitative, des ressources des programmes. Le personnel devra accorder de plus en plus d'attention à la répartition des services et des programmes entre les ressources communautaires et les activités correctionnelles, à la planification et à la gestion de ces programmes et à la surveillance suivie de la réaction du délinquant vis-à-vis des programmes et de son engagement à poursuivre les plans de programmes.

Le développement des programmes, au moyen de l'expansion directe des services et des contrats de programmes communautaires, nécessitera des changements dans les fonctions du personnel, notamment sur les points suivants:

- identifier et coordonner les services  
ressources au sein de la collectivité;
- surveiller et diriger les progrès du  
délinquant dans l'utilisation des programmes;
- évaluer les progrès du délinquant afin de

recours à la collectivité pour assurer des services et des ressources. De tels contrats peuvent donner aux services correctionnels fédéraux et à la collectivité la possibilité de travailler en plus étroite collaboration. D'autres avantages sont :

- d'assurer que les programmes offerts dans l'établissement sont pertinents à la collectivité extérieure;

- d'aider à élaborer une continuité entre les ressources de l'établissement et de la collectivité qui sont offertes au délinquant;

- de donner aux autorités des services correctionnels fédéraux plus d'occasions d'établir des programmes innovateurs.

Un avantage très important des contrats de programmes communautaires est d'encourager la participation du délinquant à des programmes où le personnel devrait autrement adopter des rôles conflictuels. Un problème inhérent au rôle de conseiller que doit jouer un agent des services correctionnels est le dilemme que pose la création d'une atmosphère de confiance dans un contexte social où les pouvoirs ne sont pas répartis de façon égale. Les contrats de programmes communautaires permettraient d'employer sous contrat des agents d'orientation venant

s'attendent à ce que tous les délinquants travaillent. Si les options mentionnées plus haut ne lui conviennent pas, le délinquant a la responsabilité d'établir son propre programme. Si le délinquant décide de ne rien faire, il devrait s'attendre à ne recevoir aucune récompense et aucun privilège au-delà des normes de base de soins et de confort que les services correctionnels fédéraux doivent fournir. Ceci ne peut se faire de façon suivie dans l'application du modèle de participation que si les services correctionnels fédéraux sont en mesure de rendre en retour des services au délinquant suivant les efforts de ce dernier.

#### Le modèle de programme

- laisse au délinquant la responsabilité de changer son mode de vie;
- donne aux services correctionnels fédéraux un but réaliste plutôt que le but impossible de changer le comportement du délinquant;
- ne fait pas croire au public que les services correctionnels fédéraux peuvent résoudre le problème de la criminalité.

L'élaboration d'une gamme étendue de possibilités de programmes peut être favorisée par une expansion des contrats de programmes communautaires grâce auxquels on a

Afin de réaliser l'objectif d'assurer au détenu la possibilité de participer à des programmes, il faudra modifier sensiblement les activités actuelles. Le passage du "modèle de traitement" au "modèle de participation" ou, si l'on veut, de la "cure forcée au changement facilité" (Norval Morris) suppose non seulement une réévaluation des rôles du personnel affecté aux programmes, mais aussi de permettre aux délinquants de planifier et choisir les programmes qui seront créés. L'élaboration des ressources des programmes peut également se faire de concert avec des groupes et des organismes communautaires.

L'élaboration d'un modèle de programme visant à faciliter la modification du comportement suppose que :

Les occasions de participation doivent être diversifiées et se rattacher à la société d'aujourd'hui

L'élaboration des programmes doit être conforme au choix du délinquant et doit faire appel, si possible, à la collectivité

Le modèle de programme permet au délinquant de choisir et de sélectionner un programme qui lui convient à partir d'un éventail d'activités comprenant la formation industrielle, professionnelle et académique, la formation sociale et divers programmes récréatifs. La responsabilité de choisir de participer à un programme quelconque d'activités constructives est celle du délinquant, mais les Services correctionnels fédéraux



d'une liaison et de contacts accrus, d'échanges de personnel, d'échanges de renseignements et de séances de formations communes, être un allié très utile dans la gestion efficace de la phase communautaire de la peine.

#### LA PRESTATION DE PROGRAMMES

Les incidences opérationnelles de l'élaboration de programmes suggèrent ce qui suit:

- la création d'un modèle de programmes;
- les contrats de programmes communautaires;
- les programmes pour une population diversifiée de délinquants.

L'administration de l'étape de la surveillance  
communautaire de la peine doit disposer de  
mesures de contrôle par le truchement d'un  
personnel d'aptitudes diversifiées

De telles aptitudes peuvent être assurées par:  
- un vaste choix de surveillants communautaires  
pouvant à la fois exercer un contrôle suivi  
et/ou une surveillance d'ensemble, suivant  
les besoins;

- l'utilisation des ressources humaines des  
organismes privés et des groupes communau-  
taires;

- une liaison accrue avec les organismes chargés  
de l'exécution des lois.

Les agents de police jouent déjà un rôle dans l'étape  
de la surveillance communautaire de la peine. Ils sont en mesure  
de fournir des renseignements sur les progrès que fait le  
délinquant, de renforcer les contrôles exercés sur les activités  
du délinquant en ayant recours à une surveillance suivie, et de  
servir à titre d'experts en matière de techniques de surveillance  
au sein de la collectivité. Les forces policières sont des  
ressources communautaires disponibles et elles peuvent, au moyen

L'une des premières raisons invoquées pour intégrer les phases d'établissement et de collectivité de la peine était d'assurer une meilleure continuité entre les deux. Des réactions extrêmes de la part du public voient en la première phase un dispositif statique, rigide et déshumanisante, et en la deuxième, quelque chose de tolérant, d'indulgent et d'imprudent. Les services correctionnels fédéraux permettent à l'élan que prend la sécurité dynamique exercée au cours de la phase d'établissement de se prolonger jusqu'à l'expiration de la peine. Le principe suivant appuie cet aspect de l'intégration:

la phase de la surveillance communautaire de

la peine optimise le contrôle dynamique et les

possibilités de programmes amorcés au cours de

la phase d'établissement.

L'agent principal de contrôle disponible au cours de l'étape de la surveillance communautaire sera l'agent de libération conditionnelle. Si l'on veut exercer le contrôle ration conditionnelle. L'agent de libération conditionnelle devra employer les ressources disponibles dans la communauté, comme la famille du libéré conditionnel, les différentes agences de service social et la police. Certains délinquants n'ont besoin que d'un minimum de contacts avec leur surveillant communautaire; d'autres, par contre, devraient être surveillés de plus près. L'intensité de la surveillance peut varier tout au long de cette étape au fur et à mesure que le délinquant se comporte de façon de plus en plus responsable.

de participer à des programmes, les services correctionnels fédéraux espèrent non seulement que les délinquants en bénéficieront sur le plan personnel, mais que la disponibilité

de ces programmes fournira aussi un instrument efficace de

contrôle social. Tous les employés du domaine correctionnel ont une responsabilité double en matière de moyens statiques et dynamiques de contrôle. La différence fondamentale entre les fonctions par exemple, d'un agent des loisirs et d'un

agent de correction, réside dans l'accent. Ils travaillent

tous les deux au même but. Le concept des unités résidentielles dans les établissements fédéraux est un exemple d'une approche d'équipe aux fonctions des programmes et de la sécurité.

Si l'on veut atteindre de façon efficace l'objectif

de bien protéger le public, le personnel de correction et le

délinquant, les relations entre tous les employés, que leurs

fonctions soient du domaine des finances, de l'administration,

de la sécurité, des visites et de la correspondance, des activités de groupe, etc., doivent être caractérisées par :

- une coopération réciproque;

- des fonctions qui sont de nature complémentaire

plutôt qu'exclusive;

- l'objectif commun vers lequel toutes les

fonctions tendent.

Les contrôles assurés par la sécurité périphérique sont de nature statique et ne s'appliquent évidemment qu'à la partie de la peine qui est purgée dans un établissement. La maîtrise de soi, sur laquelle le délinquant doit finalement se fier, peut se développer par l'interaction dynamique entre le personnel et le délinquant. Il est clair que la période purgée au sein de la collectivité ne dépend entièrement que d'un contrôle dynamique, alors qu'au cours de la phase d'établissement, l'équilibre entre le contrôle statique et le contrôle dynamique dépend du niveau de sécurité de l'établissement. Les installations de dissocation sont un exemple d'usage maximum de dispositifs statiques de contrôle, bien que ces installations n'excluent pas entièrement l'usage de moyens dynamiques.

Les moyens statiques et dynamiques de contrôle doivent se compléter

La possibilité de participer à des programmes constitue un aspect fondamental du contrôle dynamique

Tous les membres du personnel des services correctionnels fédéraux sont responsables de la sécurité et du contrôle

Ces trois principes montrent qu'il y a une inter-relation étroite entre la sécurité statique et la sécurité dynamique - elles se complètent. En assurant la possibilité



dans les établissements fédéraux que provinciaux.\* Cette première décision entraînera un examen permanent du comportement du délinquant, de la façon dont il réagit à son premier classement sécuritaire et du progrès qu'il fait dans l'exécution de ses plans de programmes. Le classement sécuritaire est un processus permanent de la prise de décision qui comprend les deux genres de contrôle, celui qui s'exerce au sein de l'établissement et celui qu'assure la surveillance communautaire.

On ne peut prendre efficacement la décision initiale en matière de classement sécuritaire sans disposer de renseignements émanant en particulier d'autres sources comme la police, les tribunaux et les autorités provinciales. A long terme, la meilleure façon de bien protéger le public est de veiller à ce que le contrôle exercé au sein de l'établissement ne déshumanise pas le délinquant et à ce qu'on lui donne l'occasion de développer son contrôle personnel, le préparant ainsi au moment où ce sera le seul contrôle qui l'empêchera de commettre d'autres crimes.

Les mesures de contrôle sécuritaire doivent:

- être adéquates mais non excessives;
- viser à ce que le délinquant reprenne la maîtrise de lui-même.

---

\* Ou des ententes de partage d'installations ont été conclues.

Cet objectif suppose un examen des points suivants:

- le classement sécuritaire et les mesures de contrôle;

- l'équilibre entre les mesures de contrôle et les possibilités de participer à des programmes;

- le contrôle exercé au cours de la surveillance communautaire.

L'obligation des services correctionnels fédéraux de bien protéger le public des délinquants commence dès que ceux-ci tombent sous leur autorité et se prolonge tout au long des phases établissement et collectivité.

La première décision que doivent prendre les services correctionnels fédéraux porte sur le classement sécuritaire c.-à-d. quel est le niveau de contrôle approprié pour le

délinquant lorsqu'il commence à purger sa peine. Les choix possibles englobent tous les niveaux de sécurité, de la sécurité maximale à celle des centres résidentiels communautaires, tant

- assure la formation et le perfectionnement des agents des unités résidentielles afin que ces derniers puissent s'occuper des responsabilités principales des cas assignés;
- surveille le rendement global du délinquant lorsque ce dernier exécute les programmes projetés;
- exploite les ressources communautaires en assumant la responsabilité de sa participation;
- communique avec la police, les tribunaux ainsi que les secteurs publics et privés de la collectivité.

L'administration efficace de la peine laisse entrevoir une tendance future dans le perfectionnement du personnel qui sera axée sur les aptitudes en gestion plutôt que sur les aptitudes en orientation, même si l'orientation restera un moyen essentiel pour atteindre les buts de la gestion.

canadien de correction exerce maintenant ses pouvoirs par l'entremise de la surveillance communautaire plutôt que par les moyens physiques de détention. Les services correctionnels fédéraux sont toujours chargés d'offrir aux délinquants la possibilité de participer à des programmes, bien qu'ils accordent de plus en plus d'importance à la participation de la collectivité.

Si les services correctionnels fédéraux veulent atteindre ce but d'une administration efficace de la peine, il leur faudra insister davantage sur le point suivant:

#### Le perfectionnement des aptitudes en gestion et en administration

Le besoin d'un tel perfectionnement découle du passage du "modèle de traitement" au "modèle de la participation" qui doit se faire dans le cadre d'une participation accrue de la collectivité à une prestation de services plus directs au délinquant, à la mise en oeuvre des ressources communautaires, aux négociations contractuelles et au rehaussement des aptitudes en matière de garde et de surveillance. A l'heure actuelle, la tendance veut que le personnel des programmes soit très spécialisé dans les domaines de l'orientation, de la thérapie de groupe et des techniques des relations. De telles aptitudes seront encore requises, mais l'accent sera mis sur une organisation efficace, l'usage et le déploiement des ressources pour offrir les programmes. Une telle façon d'aborder les choses demandera que le personnel:

et d'élargissement et serait complètement indépendante de l'administration du Service canadien de correction. Il incomberait à la Commission d'application de la peine:

- de surveiller la gestion et l'administration de la peine;

- d'examiner les décisions rendues par les autorités du domaine correctionnel afin d'assurer que la justice et les principes de droit sont respectés;

- d'exercer un contrôle sur le processus sentenciel afin d'assurer la cohérence et l'uniformité du traitement des délinquants.

Peu importe les décisions rendues sur les rôles respectifs du Service canadien de correction et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il y aura toujours une étroite relation de sorte que les décisions prises au sujet de la fonction d'un organisme influenceront de façon immédiate sur les activités de l'autre.

La décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles de permettre au délinquant de purger le reste de sa peine sous surveillance au sein de la collectivité représente le point le plus important du processus décisionnel relatif à la peine. Bien que les mesures de contrôle prévues pour les délinquants ne soient pas abandonnées, le Service



pour proposer des suspensions et des révocations.

Les moyens pour conserver une liaison étroite entre la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service canadien de correction peuvent changer avec le temps et au fur et à mesure que le rôle de chaque organisme doit être modifié et changé. D'imminents changements dans la législation créeront le Service canadien de correction et dégrageront de ce fait la Commission nationale des libérations conditionnelles de sa responsabilité exécutive à l'égard du Service national des libérations conditionnelles. Les deux organismes en seront au stade préliminaire pour quelques années à venir, et on peut s'attendre, si la loi est adoptée, à un processus suivi de révision non seulement dans leurs fonctions respectives mais aussi bien dans leurs moyens de collaboration et de communication mutuelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles a déjà mandaté un autre groupe d'étude pour examiner les divers modèles de prise de décision et faire rapport sur leur praticabilité. Ces modèles varient sensiblement dans les

paradigmes proposés. Par exemple, Hugessen a proposé un modèle qui retiendrait les fonctions actuelles tout en assurant une structure administrative plus localisée et plus décentralisée pour la Commission. L'importance passerait de l'Administration centrale aux niveaux régional et local. Si la proposition de la Commission de réforme du droit de créer une Commission d'application de la peine était adoptée, le rôle de la Commission nationale des libérations conditionnelles se trouverait sérieusement modifié. Une telle Commission serait chargée d'examiner

les décisions-cles qui influent sur les conditions d'emprisonnement

critères établis et de procédures qu'il aura élaborés de concert avec la Commission. Cette dernière sera toutefois finalement tenue responsable des effets de ce processus décisionnel.

La prise de décisions pour tous les cas de libération conditionnelle totale, de libération conditionnelle de jour, de libération conditionnelle de jour (temporaire) et d'absence temporaire sans escorte mettra à l'épreuve les relations de travail entre le Service correctionnel et la Commission. Les deux organismes devront établir, en se concertant, leurs sphères d'activités respectives et définir des mécanismes pour élaborer et mettre en oeuvre les lignes de conduite, les procédures de fonctionnement et un partage efficace de renseignements.

À titre de partenaire responsable dans le processus décisionnel, le Service canadien de correction devra faire preuve de compétence opérationnelle:

- en fournissant les renseignements requis et des recommandations adroites;

- en maintenant des normes élevées en matière de gestion des cas, plus particulièrement

- en ce qui a trait à la qualité de la surveillance au sein de la collectivité, aux aptitudes, au discernement et au bon jugement nécessaires

qu'ils se sont fixés, on doit leur accorder des privilèges et des avantages en fonction des efforts qu'ils ont faits.

"Les services correctionnels fédéraux" est un terme qui englobe plusieurs éléments comme le Service canadien des pénitenciers, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service national des libérations conditionnelles. Le projet de loi en cours va intégrer le Service canadien des pénitenciers et le Service des libérations conditionnelles, créant ainsi un Service correctionnel canadien intégré. La Commission nationale des libérations conditionnelles continuera, comme organisme indépendant, à décider de la mise en libération conditionnelle des détenus. Dans ce qui suit, nous ferons la distinction entre le Service correctionnel canadien (en projet) et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Afin de réaliser l'objectif de l'administration efficace de la peine, il faudra que le Service canadien de correction et la Commission nationale des libérations conditionnelles établissent des relations de travail étroites. Sous le nouveau régime, la prestation des programmes de l'établissement et la surveillance au sein de la collectivité relèveront du Service canadien de correction; tous les élargissements, à l'exception des absences temporaires sous escorte, relèveront de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Service canadien de correction se verra confier d'importants pouvoirs décisionnels, et ce, dans le cadre de

L'instruction, les privilèges, l'élargissement dans la collectivité, et les mesures de contrôle. Si le délinquant ne peut y participer pour des raisons de sécurité, on doit discuter avec lui de ce qui a déterminé son classement sécuritaire. On doit lui indiquer ce qu'il peut faire pour que soit modifiée cette première décision. La planification devrait également, si la durée de la peine le permet, porter à la fois sur les deux phases, l'établissement et la collectivité. La planification pour les délinquants purgeant de longues peines accordera une attention particulière à l'adaptation du détenu à l'établissement.

Que ce soit pour les préparer à réintégrer la collectivité ou à purger de longues peines d'emprisonnement, il faut encourager tous les délinquants à participer à la planification, mais la décision de le faire revient en fin de compte aux délinquants. Les principes opérationnels qui sont essentiels à la planification de la peine sont:

La participation du délinquant au processus de planification  
La responsabilité du délinquant à réaliser le plan

La responsabilité des services correctionnels  
Fédéraux d'assurer les ressources nécessaires

Les services correctionnels fédéraux sont tenus, en premier lieu, d'encourager les délinquants à réaliser les programmes projetés en leur donnant les moyens nécessaires. Toutefois, si on veut qu'ils se disciplinent pour mener à bonne fin les objectifs

À moins que les services correctionnels fédéraux

puissent administrer de façon efficace et responsable l'en-

semble de la peine, ils auront de la difficulté à réaliser

les autres objectifs énoncés. Cette idée de l'administration

de la peine sous-entend l'intégration de fait des deux parties

de la peine - celle qui est purgée en établissement et celle

qui se poursuit dans la collectivité. De cet objectif découle

le principe opérationnel le plus important:

Les composantes établies et collectivité

de la peine sont des phases contigües qui

servent le même dessein général.

Cela signifie:

- que les différences sont essentiellement une question

d'accentuation plutôt que de nature;

- qu'il doit y avoir une communauté de buts entre les

deux,

L'idée maîtresse qui permet d'assurer une continuité

dans l'administration de la peine est la participation du

personnel et du délinquant à la planification de la manière

dont la peine sera purgée. La planification devrait commencer

dès le début de la peine, lorsque sont dégagées les idées

préliminaires. Dans la mesure du possible, on devrait fixer

un "ensemble" de programmes comportant le travail, la formation,



L'administration efficace de la peine

La discussion de cet objectif porte sur les trois sujets suivants:

- Planification de l'administration de la peine
- Relation entre la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service canadien de correction aux points de prise de décision
- Responsabilité gestionnaire en matière d'administration de la peine

Simon et Garfunkel

VIVRE DEMAIN."

"ET AINSI SE RÉALISE MON IDÉAL,  
JE DOIS ÊTRE MA DESTINÉE ET

particulières. Chacune accomplit une fonction très spécialisée conforme aux lois qui la régissent et à son savoir spécialisé, mais elle doit établir des liens de concordance entre ses activités et celles des autres fonctions. Les relations qu'entretiennent les services correctionnels fédéraux avec les autres membres de la justice pénale influencent considérablement la capacité du système à réaliser ses propres objectifs.

OBJECTIF VI

PROMOUVOIR ET CONTRIBUER A L'ELABORATION D'UNE JUSTICE  
PENALE CANADIENNE EFFICACE

L'activité correctionnelle ne peut être observée

isolément de l'ensemble de la justice pénale. Les services

correctionnels fédéraux constituent une composante de la

justice pénale, ensemble interdépendant qui recouvre l'appli-

cation de la loi, les processus judiciaire et correctionnel.

A l'intérieur de ce système, il y a chevauchement des

responsabilités et des préoccupations entre les éléments

fonctionnels, comme la police, les tribunaux et les services

correctionnels, les paliers gouvernementaux, fédéral,

provinciaux et municipaux, ainsi que le secteur privé, les

organismes bénévoles et le grand public. Il faut envisager

les interrelations de ces divers éléments dans le contexte de

la finalité pour laquelle le système a été conçu. Comme le

fait remarquer le Comité canadien de la réforme pénale et

correctionnelle, le but principal de la justice pénale

canadienne est de protéger tous les membres de la société.

Pour clarifier davantage le rôle des services correc-

tionnels, il faut énoncer clairement leurs relations avec les

autres éléments de la justice pénale. La réalisation de

l'objectif global de cette dernière dépend de l'efficacité avec

laquelle toutes ses composantes oeuvrent individuellement et

réagissent réciproquement dans l'exercice de leurs responsabilités

adéquates et l'ouverture de leurs activités au public. Cette tâche est, sans contredit, difficile, mais, dans le but de préserver leur crédibilité, les services correctionnels fédéraux doivent s'efforcer de faire connaître le mieux possible leurs activités au public.

Diverses stratégies visant à mieux sensibiliser le public sont déjà en vigueur et elles peuvent être élaborées davantage. Les services correctionnels fédéraux doivent divulguer des renseignements et des statistiques concernant leurs activités pour s'assurer que le public a toutes les données sur un problème particulier.

L'une des meilleures stratégies est d'encourager la collectivité à participer, à titre individuel ou en groupes, à leur activités. Si les programmes doivent s'intensifier, les ressources de la collectivité doivent aider le secteur correctionnel; mais il faudra toutefois attendre que les relations entre les services correctionnels fédéraux, le secteur privé, la communauté et le détenu soient améliorées.



FAVORISER L'INTERET, LA COMPREHENSION ET L'ACCEPTATION DU PUBLIC  
 EN MATIERE DE PROGRAMMES ET D'ACTIVITES DES SERVICES CORRECTION-  
 NELS FEDERAUX

Au cours des quelques dernières années, les services correctionnels fédéraux ont été un des points de mire de l'intérêt du public qui est plus conscient des nombreux problèmes complexes de l'administration des prisons et de la libération conditionnelle. Les incidents dramatiques et la violence, les émeutes, les prises d'otages et les évasions ont mis les services correctionnels fédéraux à la une de plusieurs quotidiens. La marge d'erreur permise est petite, les "échecs" sont beaucoup critiqués et les "succès" ne sont pas remarqués.

Les services correctionnels fédéraux ont dû établir un dialogue ouvert et honnête avec les media et le public. Nous avons dû évoluer d'une attitude défensive et réactionnelle à une position plus agressive et plus active dans nos relations avec la collectivité et l'éducation du public. Plus que jamais, l'administration correctionnelle sera comptable de chaque aspect de ses activités.

En tant qu'organisme responsable de la protection sociale par le contrôle des délinquants sous leur juridiction, les services correctionnels fédéraux doivent s'efforcer de maintenir l'équilibre précaire entre des mesures de sécurité

#### OBJETIF IV

ADMINISTRER ET CONTRÔLER LA RÉINTEGRATION SOCIALE DU  
DÉLINQUANT

Conformément à l'objectif de l'administration de la peine, les Services correctionnels fédéraux doivent assurer une continuité opérationnelle entre la phase de l'exécution de la peine qui se déroule en établissement et celle qui a lieu dans la collectivité. Tous les délinquants qui relèvent du fédéral sont soumis à des moyens de contrôle tant de la part de l'établissement qu'au sein de la collectivité. La partie de la peine qui doit être purgée dans une institution dépend de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les services correctionnels fédéraux doivent donc s'assurer que, dès le début de la peine, l'accès du détenu aux programmes est planifié.

Le processus de réinsertion sociale comporte une sélection de la part des services correctionnels. Quelle que soit l'attention apportée à la sélection, ce système de libération graduelle comporte un élément de risque inévitable même s'il est calculé. Toutefois, les programmes mêmes qui permettent au détenu de se montrer capable de faire des choix rationnels devraient fournir les renseignements grâce auxquels on prendra de meilleures décisions pour ainsi minimiser le danger. En dernière analyse, c'est à la société de déterminer son seuil de tolérance du risque dans le processus de la décision de la mise en liberté.

anticipée.

Le principe d'encourager le délinquant à prendre lui-même la décision de participer aux programmes doit toujours tenir compte de la responsabilité fondamentale du maintien d'un niveau de sécurité acceptable.

Le principe des "occasions" se fonde sur l'hypothèse que le délinquant est capable de choisir - d'avoir une conduite responsable ou une conduite irresponsable pouvant mener à une activité criminelle. Le but implicite de ces programmes est d'encourager le délinquant à respecter la loi. Cette approche des "occasions" vise à présenter des options au délinquant et à le tenir responsable de ses choix. Cela vaut mieux que de choisir pour lui, et ainsi, de lui permettre de se dérober à ses obligations et responsabilités.

### OBJECTIF III

Fournir au délinquant des programmes conçus pour l'aider à élaborer et à adopter des normes de conduite plus acceptables

La responsabilité de fournir au délinquant des occasions de faire montre d'un meilleur sens des responsabilités en lui permettant de faire des choix incombant aux services correctionnels fédéraux. Si l'on présume que le délinquant est fondamentalement responsable de sa conduite et qu'il a la capacité de choisir entre plusieurs solutions, alors il est également capable de choisir les programmes auxquels il veut participer. À cet égard, le système correctionnel doit avoir une orientation pragmatique qui soit juste, réaliste et humaine pour le délinquant tout en protégeant la collectivité, y compris le délinquant lui-même.

Les programmes correctionnels englobent toutes les activités constructives dont peut profiter le délinquant au cours de sa peine. Le délinquant doit choisir les activités auxquelles il désire participer bien que ce choix soit effectué de concert avec les membres du personnel. La décision à savoir s'il participera au travail, à la formation, aux loisirs, etc, revient au délinquant. Le degré de sa participation peut ainsi fournir une mesure objective de son sens des responsabilités et de l'opportunité de lui octroyer l'absence temporaire ou de réduire les mesures de contrôle. Un détenu qui refuse de participer rate l'occasion de bâtir un dossier à partir duquel on pourrait lui permettre de bénéficier d'une libération

des installations qui donneront les contrôles nécessaires sur le délinquant et assureront au personnel une protection adéquate. Ce processus d'identification et de classification des délinquants commence au moment de la réception et continue comme une responsabilité intégrale au cours de la condamnation.

Les délinquants qui sont considérés comme un danger imminent et permanent pour le personnel correctionnel et le public ne représentent en fait qu'une portion relativement petite de toute la population carcérale des services correctionnels fédéraux. La majorité des délinquants sont coupables de délits contre la propriété et, quoiqu'ils ne représentent pas une menace pour la vie ou la sécurité personnelle des autres, ils posent quand même un risque parce qu'ils sont toujours impliqués dans des activités criminelles de cette nature. Ces délinquants ont souvent de longs dossiers criminels comportant des crimes comme le vol, le trafic de drogues, possession de choses volées, pénétration par effraction et fraude.

Les services correctionnels fédéraux doivent maintenir un équilibre fragile entre les restrictions essentielles de la liberté exigée par la sentence du tribunal et le besoin de protéger le public et l'accessibilité aux programmes. Un délinquant qui est obligé de purger toute sa sentence dans un établissement sans l'occasion de montrer un meilleur sens des responsabilités ou de participer aux programmes pourrait devenir frustré et aigri à un point tel qu'il constituerait un danger et une menace encore plus grande pour la société lorsqu'il sera finalement libéré. Des programmes correctionnels bien pensés sont d'une extrême importance pour la protection de la collectivité.



## OBJETIF II

ENFERMER ET CONTRÔLER LES DÉLINQUANTS POUR LA  
PÉRIODE SPÉCIFIÉE PAR LE TRIBUNAL

Le principal but de la justice pénale, que les services correctionnels fédéraux partagent avec les autres secteurs du système, est de protéger chaque membre de la société en essayant de réduire le taux et les effets du crime sur la collectivité. Au moyen du mandat qui leur est transmis par la cour, les services correctionnels fédéraux remplissent leur fonction de protection en contrôlant le délinquant. Ils le font au moyen de divers contrôles sur le délinquant, qui vont de la sécurité maximum à la sécurité minimum, en passant par les centres correctionnels communautaires et la libération conditionnelle sur parole. Les mesures de contrôles doivent être créées pour les délinquants qui sont considérés comme dangereux et violents, ceux qui constituent une menace à la propriété, ceux qui ont besoin de protection personnelle et ceux qui purgeront une partie de leur condamnation sous surveillance dans la communauté.

Le personnel correctionnel et les délinquants, ainsi que les membres du public en général, sont protégés en autant que les services correctionnels fédéraux peuvent identifier les délinquants qui constituent un danger imminent et permanent pour la sécurité personnelle et la vie des autres. Dans ce contexte, les services correctionnels fédéraux attachent beaucoup d'importance à l'amélioration de sa possibilité d'identifier les délinquants dangereux en puissance et en créant

Pour que la peine soit administrée de manière responsable, les services correctionnels fédéraux doivent assumer plusieurs obligations précises et reliées entre elles. Premièrement, ils doivent tenir compte des considérations du tribunal lors du prononcé de la sentence. Les considérations portant sur le délinquant doivent être contrebalancées par l'idée que la punition est l'un des buts de la peine. Deuxièmement, les services correctionnels fédéraux doivent connaître les incidences de leur administration de la peine sur la société. Ils doivent s'assurer constamment que leurs techniques d'administration visent à optimiser la protection de la collectivité pendant et après l'exécution de la peine. Troisièmement, les services correctionnels fédéraux doivent voir à ce que le délinquant soit détenu dans des conditions acceptables et que les peines soient appliquées équitablement. Dans l'intérêt de la crédibilité et de la légitimité des services correctionnels fédéraux, les décisions prises à l'intérieur du système doivent être perçues comme justes. Finalement, comme les deux éléments du système correctionnel, i.e. la Commission des libérations conditionnelles et le Service canadien de correction\*, sont tous deux les administrateurs de la sentence du tribunal, il est important qu'ils travaillent étroitement ensemble pour bien remplir leurs responsabilités tant auprès du délinquant que de la collectivité.

\* (Création du Service canadien de correction intégré, composé du Service canadien des pénitenciers et du Service national des libérations conditionnelles, création qui dépend en ce moment de l'adoption d'une loi au Parlement.)

normes minimales de soins et de confort auxquelles les services correctionnels doivent se conformer selon la loi.

L'idée que chacun doit faire sa part inspire les modifications législatives en cours et la pensée des autorités correctionnelles. La proposition visant à remplacer la réduction statutaire de peine (non méritée) par un système de réduction de peine totalement méritée en est un exemple. Les détenus de Joyceville ont maintenant l'occasion de travailler dans une industrie et reçoivent jusqu'à concurrence du salaire minimum. On déduit de ce salaire l'impôt, l'assurance-chômage, le régime de retraite du Canada et des frais de chambre et pension. On espère, si ce programme a du succès, qu'un grand nombre de détenus qui sont maintenant considérés comme des "gaspilleurs de taxes" seront mieux placés pour montrer qu'ils savent prendre leurs responsabilités et, de fait, deviendront des "payeurs de taxes".

Les services correctionnels fédéraux doivent répondre au défi de créer et d'administrer un système de rémunération proportionnel aux efforts du délinquant devant l'éventail des programmes qui lui sont offerts.

## PRINCIPE VI

LE DELINQUANT EST RESPONSABLE DE MÉRITER DES PRIVILÈGES ET DE LES CONSERVER

Si une personne est capable de pourvoir elle-même à ses besoins mais qu'on lui refuse l'occasion de le faire ou qu'on satisfait tous ses besoins inconditionnellement, sa dignité humaine est atteinte et elle finit par mépriser ses bienfaiteurs.

Les services correctionnels fédéraux doivent donc essayer d'établir une relation avec les délinquants basée sur un système de stimulants et de récompense proportionné à la volonté, à l'effort et au résultat du détenu. Accorder au détenu des privilèges comme les absences temporaires, une meilleure rémunération ou une remise de peine en plus des soins et du confort exigé par la loi, alors que le délinquant ne fait aucun effort pour mériter ces privilèges, n'est ni humain ni réaliste. Les programmes offriront aux délinquants l'occasion de réagir positivement et d'une façon constructive et ainsi il méritera des privilèges plus nombreux. Les services correctionnels fédéraux s'attendent à ce que tous les délinquants s'engagent dans une forme ou une autre d'activité constructive ou de travail. Toutefois, si le délinquant choisit de ne rien faire, libre à lui; on ne lui accordera que les

laquelle il y a ordinairement peu de recours devant les tribunaux. Etant donné que, par la nature de leur statut, les détenus peuvent être victimes d'un usage arbitraire de la discrétion, des garanties de procédure s'imposent pour permettre une révision des décisions administratives. Il existe, durant la peine, blement la qualité de la peine. Un grand nombre de décisions qui affectent la vie du délinquant sont caractérisées par l'usage de beaucoup de pouvoir discrétionnaire et ne sont pas particulièrement ostensibles. Comme il y a peu de recours devant les tribunaux pour ces questions, les services correctionnels fédéraux ont dû créer une procédure de grief, des comités de détenus et des comités consultatifs de citoyens, qui servent à maintenir les communications ouvertes et à remplir le rôle de forum pour le règlement des conflits entre les détenus et l'administration de l'établissement.

Les restrictions et les contrôles mesquins et injustifiés peuvent raviver l'hostilité du délinquant, amoindrir ses possibilités de devenir un citoyen responsable et faire de lui une cause de conflits et de perturbations dans le milieu carcéral. En revanche, un trop grand laxisme rend le détenu trop exigeant et décourage le développement d'un sens des responsabilités. Il s'agit de maintenir un juste équilibre; on devrait énoncer clairement les droits, les privilèges et les règles afin qu'ils soient compris et respectés.



## PRINCIPE V

LES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX DOIVENT FOURNIR  
DES GARANTIES DE PROCÉDURE ADÉQUATES VISANT À PROTÉGER  
LES DROITS DU DÉLINQUANT

Même si une peine d'emprisonnement entraîne un changement profond de la relation entre le citoyen et le pouvoir exécutif du gouvernement, un détenu devrait garder tous les droits d'un citoyen normal, sauf ceux qui lui sont enlevés par la loi ou qu'il perd inévitablement par suite de son incarcération.

Les droits des détenus fédéraux ne sont pas encore clairement définis. Traditionnellement, les tribunaux n'ont pas empiété sur le pouvoir discrétionnaire des autorités des établissements. On a cependant observé, ces dernières années, un accroissement sensible du nombre des actions intentées en justice par les détenus et les libérés conditionnels, de même qu'une augmentation correspondante de la jurisprudence relative aux droits que les détenus conservent ou qui leur sont conférés soit par la loi, soit par les règlements qui se rapportent à leur détention.

Il importe de faire la distinction entre les droits du délinquant et ses privilèges. On peut faire valoir ses droits par l'entremise des tribunaux tandis que les privilèges peuvent être octroyés ou enlevés à la discrétion de l'administration.

Le contrôle exercé sur la vie des délinquants fédéraux comporte, de la part des autorités pénales et de celles des libérations conditionnelles, l'usage de la discrétion, contre

#### PRINCIPE IV

LES SERVICES CORRECTIONNELS DOIVENT ASSURER L'EXISTENCE  
D'UN MILIEU CONFORME AUX BESOINS INDIVIDUELS ET FAVORISER  
A LA PARTICIPATION ACTIVE AUX PROGRAMMES OFFERTS

En principe, on a déjà déterminé que la sentence du tribunal constitue la punition pour conduite criminelle. La privation de liberté est la punition du délinquant. Les aspects matériels du milieu institutionnel aussi bien que les restrictions de programmes reflèteront inévitablement l'idée de la punition comme but de la peine. Ces aspects matériels devraient être restrictifs mais non répressifs. À mesure que l'on soumet le délinquant à des niveaux réduits de sécurité, les conditions de vie et les responsabilités devraient refléter progressivement celles que le délinquant pourrait retrouver à son retour dans la société.

Dans la limite des contraintes imposées par la sécurité, il devrait régner dans l'établissement une atmosphère favorable à la participation active du délinquant aux programmes offerts.

Le fait de considérer les délinquants comme membres de la société est fondamental au processus correctionnel et à l'ensemble de la justice pénale. Les services correctionnels fédéraux doivent chercher à établir l'équilibre entre la paix et la discipline de l'établissement, d'une part, et les besoins du délinquant de l'autre. La notion d'équité exige que les services correctionnels poursuivent l'établissement de normes admises de soin et de contrôle des détenus.

ses obligations. Si les services correctionnels fédéraux prennent l'initiative ou assument le rôle de direction, la société peut participer par l'entremise de contrats de programmes communautaires. Les services correctionnels doivent également encourager et aider la collectivité à assurer la mise en oeuvre de ressources particulières pour le délinquant, tant pendant qu'après son incarcération.

### PRINCIPE III

LA COLLECTIVITE EST UN ELEMENT RESPONSABLE DU  
PROCESSUS CORRECTIONNEL

Le crime est engendré et nourri par la société. C'est un problème social que seule peut contrôler l'action commune de tous les segments de la société. La décision du délinquant de commettre un crime ne décharge pas la collectivité de la responsabilité des conditions sociales ou économiques existantes dans son sein qui peuvent avoir contribué à faire que cette personne s'engage dans des activités criminelles.

La responsabilité principale des services correctionnels fédéraux est d'appliquer la peine d'emprisonnement conformément à la loi. La privation de liberté peut être totale, comme c'est le cas pour l'incarcération, ou partielle comme dans la libération conditionnelle. En assumant cette responsabilité primordiale, les services correctionnels doivent nécessairement s'intéresser à la protection de la société, surtout là où la peine a été imposée en vue d'isoler le délinquant de la collectivité.

La deuxième responsabilité des services correctionnels est de fournir des programmes raisonnables durant la période de la peine. Bien que la peine prive le délinquant de sa liberté, elle ne le décharge pas de ses obligations de citoyen ordinaire. La collectivité et les services correctionnels peuvent coopérer en vue de lui fournir les chances raisonnables de répondre à

degré de contrôle exercé.

La peine d'emprisonnement elle-même, i.e. la

privation de liberté, constitue la punition. C'est de cette

manière que le délinquant perçoit la peine au moment d'être

retiré temporairement de la société. La collectivité également

conçoit en général l'emprisonnement comme une punition. Le

délinquant qui a été reconnu coupable d'une violation grave du

droit pénal est perçu comme méritant une certaine sanction

négative grave. L'emprisonnement répond convenablement à cette

demande de punition.

L'autorité correctionnelle interprète la peine

d'emprisonnement comme une restriction de la liberté. Cette

restriction ne devrait pas causer au délinquant plus de souffrance

ou de privations qu'il n'est raisonnablement nécessaire pour

l'incarcération ou la surveillance communautaire. Le contrôle

exercé sur le délinquant par suite de la sentence constitue

la punition. Celle-ci ne comporte que des restrictions raisonnables

et nécessaires imposées aux libertés du délinquant soit par

l'isolement dans un établissement, soit par la surveillance

communautaire. Ces dispositions raisonnables et nécessaires

d'application des contrôles réglementaires existent, bien sûr,

à l'intérieur de l'établissement et seraient appliquées avec

les sanctions appropriées en vue d'assurer l'ordre et la

tranquillité de la vie carcérale.



## PRINCIPE II

### LA PEINE IMPOSÉE PAR LE TRIBUNAL CONSTITUE LA PUNITION

Une peine d'emprisonnement peut être imposée pour un nombre quelconque de raisons : la punition, la dissuasion, la privation de capacité légale ou le redressement. Une peine peut se diviser en parties distinctes dont chacune a ses propres objectifs, comme c'est le cas pour la peine déterminée ou la peine indéterminée. La Commission de réforme du droit du Canada a recommandé que les peines d'emprisonnement soient imposées pour des raisons de neutralisation ou de stigmatisation ou de manquement délibéré. Le manquement délibéré justifie l'imposition de la peine de prison lorsque le délinquant a délibérément refusé de remplir les conditions d'une sanction moins grave comme une amende ou la probation. Les peines imposées uniquement en vue de stigmatiser représentent la réaction de la société contre un délinquant qui a violé ses valeurs fondamentales - un abus de la confiance publique par exemple - mais le délinquant n'est pas perçu comme un risque physique pour la sécurité des autres. La neutralisation justifie l'emprisonnement de délinquants que l'on estime être une menace sérieuse pour la sécurité d'autrui.

Les tribunaux constituent la seule autorité habilitée à imposer la sentence et en déterminer la durée. L'autorité correctionnelle ne peut en aucune façon modifier la durée de la peine mais, d'après différentes lois fédérales, elle est appelée à exercer son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle modifie le

Le délinquant aura l'occasion de prendre un certain nombre de décisions concernant la nature de son emprisonnement et d'accepter les conséquences de ses décisions.

Les services correctionnels fédéraux, dont l'intérêt principal est la conduite future du délinquant, doivent offrir des programmes qui donneront l'occasion au délinquant d'agir de façon responsable. Ces programmes permettront de tirer des conclusions à partir desquelles on décidera de quelle façon la sentence sera purgée.

## PRINCIPE I

### LE DÉLINQUANT EST FONDAMENTALEMENT RESPONSABLE DE SON COMPORTEMENT CRIMINEL

Le droit pénal canadien présume que, dans des circonstances ordinaires, les individus sont généralement capables d'exercer leur libre arbitre, c'est-à-dire, ils peuvent choisir entre le bien et le mal. De ce fait, la loi tient une personne responsable de ses actes et lui impose une peine si elle est reconnue coupable d'une infraction. Être criminellement responsable veut dire, en effet, être passible d'une peine.

La loi prévoit qu'une personne ne doit pas être déclarée coupable d'une infraction commise alors qu'elle était aliénée et, jusqu'à preuve du contraire, chacun est présumé être et avoir été sain d'esprit. On accepte comme principe que le délinquant est fondamentalement responsable de sa conduite. L'aliénation mentale, lorsqu'elle est prouvée, exempte la personne de toute responsabilité criminelle. Elle est déclarée non coupable pour des raisons d'aliénation mentale et, par conséquent, ne tombe pas sous la juridiction du système correctionnel régulier.

Le principe selon lequel le délinquant est fondamentalement responsable de son comportement apporte la continuité et la cohérence entre le droit pénal et les services correctionnels fédéraux. Le délinquant est donc tenu responsable de son comportement durant sa période d'emprisonnement et de liberté sous surveillance. Dans les limites imposées en vertu de la sentence,

"IL N'Y A CHOSE À TRAITER PLUS  
PÉNIBLE, À RÉUSSIR PLUS DOUTEUX,  
NI À MANIER PLUS DANGEREUSE QUE  
DE S'AVENTURER À INTRODUIRE DE  
NOUVELLES INSTITUTIONS."

Machiavel

### CHAPITRE III

- 44 -

#### PRINCIPES FONDAMENTAUX ET OBJECTIFS DES SERVICES CORRECTIONNELS

##### PRINCIPES

I LE DÉLINQUANT EST FONDAMENTALEMENT RESPONSABLE DE SON COMPORTEMENT CRIMINEL

II LA PEINE IMPOSÉE PAR LE TRIBUNAL CONSTITUE LA PUNITION

III LA COLLECTIVITÉ EST UN ÉLÉMENT RESPONSABLE DU PROCESSUS CORRECTIONNEL

IV LES SERVICES CORRECTIONNELS DOIVENT ASSURER L'EXISTENCE D'UN MILIEU CONFORME AUX BESOINS SÉCURITAIRES ET FAVORABLE À LA PARTICIPATION ACTIVE AUX PROGRAMMES OFFERTS

V LES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX DOIVENT FOURNIR DES GARANTIES DE PROCÉDURES ADEQUATES VISANT À PROTÉGER LES DROITS DU DÉLINQUANT

VI LE DÉLINQUANT EST RESPONSABLE DE SON MÉRITE DES PRIVILÈGES ET DE SES CONSÉQUENCES.

##### OBJECTIFS

I ADMINISTRE AVEC EFFICACITÉ LA PEINE IMPOSÉE PAR LE TRIBUNAL

II ENFERMER ET CONTRÔLER LE DÉLINQUANT POUR LA PÉRIODE SPÉCIFIÉE PAR LE TRIBUNAL

III FOURNIR AU DÉLINQUANT DES PROGRAMMES CONÇUS POUR L'AIDER À ÉLABORER ET À ADOPTER DES NORMES DE CONDUITE PLUS ACCEPTABLES

IV ADMINISTRE ET CONTRÔLER LA RÉINTÉGRATION SOCIALE DU DÉLINQUANT

V FAVORISER L'INTÉRÊT, LA COMPRÉHENSION ET L'ACCEPTATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PROGRAMMES ET D'ACTIVITÉS DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

VI PROMouvoir ET CONTRIBUER À L'ÉLABORATION D'UNE JUSTICE PÉNALE CANADIENNE EFFICACE.



permettront à ce dernier de faire preuve de plus de responsabilité à l'égard de sa vie et de ses actes.

Cette nouvelle orientation des services correctionnels fédéraux accorde maintenant plus d'importance à un rôle plus réaliste et plus réalisable. La notion de partage des responsabilités qu'elle comporte devrait renforcer le processus correctionnel. Le personnel correctionnel, le délinquant et la collectivité doivent assurer ensemble la réalisation des buts et des objectifs du secteur correctionnel. Le délinquant est responsable de la planification et de l'exécution d'un programme; le secteur correctionnel assure la sécurité, les ressources et les stimuli nécessaires; quant à la collectivité, elle offre dans la mesure du possible des ressources privées, de l'emploi et son appui. Une telle extension des responsabilités au délinquant et à la collectivité rapprochera le délinquant de cette dernière et assurera une meilleure participation à la réalisation des objectifs du secteur correctionnel.

Etant donné que la majorité des délinquants purgent une peine déterminée et qu'ils réintégreront la collectivité à la fin de leur peine, les services correctionnels fédéraux devront administrer et contrôler efficacement cette réinsertion sociale.

Dans les établissements fédéraux, environ quatre-vingt-treize pour cent des détenus purgent des peines déterminées et retourneront dans la collectivité. La plupart des sept pour cent des délinquants qui purgent des peines indéfinies ou à perpétuité, réintégreront la société si la Commission nationale des libérations conditionnelles est convaincue que la protection et la sécurité du public restent assurées. Les programmes correctionnels doivent en grande partie viser à aider le délinquant à devenir un citoyen responsable au sein de la collectivité, tout en répondant aux exigences de protection de la société et en s'assurant que le détenu est traité aussi équitablement que possible. Les services correctionnels fédéraux responsables du comportement futur du délinquant doivent être en mesure d'offrir des programmes qui

la peine doit-elle avant tout assurer la protection de la collectivité et établir un effet préventif, général ou particulier, empêchant que des crimes semblables se produisent à nouveau. Les délinquants passibles d'une peine de deux ans ou plus au Canada tombent, en général, sous la responsabilité du système correctionnel fédéral. La plupart de ces délinquants reçoivent une peine pour une période déterminée, prescrite par le tribunal. Le Service canadien de correction est aussi responsable des "délinquants dangereux", dont la période de la peine est indéterminée, des personnes coupables de meurtres et des autres détenus condamnés à perpétuité. Toutefois, après l'imposition de la peine, il entre en jeu une autre loi qui habilite les décisionnaires de l'établissement et ceux des libérations conditionnelles à modifier le degré de contrôle exercé pendant l'exécution de la peine. À titre d'exemple, une peine de trois ans d'emprisonnement n'oblige pas nécessairement le délinquant à purger les trois années de cette peine dans un établissement fédéral. Les lois actuelles, telles que la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, autorisent les décisionnaires à modifier l'exécution de la peine. Dans le cadre de l'administration fédérale de la peine, on prévoit une période d'incarcération selon différents niveaux de sécurité, une période de libération conditionnelle accordée à la discrétion de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et une période de surveillance obligatoire, mise en liberté automatique sous surveillance contrôlée.

2) Aux termes de la loi, le délinquant est passible de peine en raison de son acte illégal ou de son omission.

3) L'infraction est considérée comme une forme inacceptable de comportement qui demande une sanction appropriée. La sentence du tribunal est la punition du délinquant.

4) Le délinquant qui représente une menace à la vie et à la sécurité d'autrui doit être incarcéré.

5) Le délinquant doit avoir la chance "d'amender" son comportement pour ainsi adopter des normes de conduite plus acceptables.

6) En vertu de la Déclaration canadienne des droits, les droits du délinquant, en tant que membre de la société, continueront d'être préservés.

### Les services correctionnels et la collectivité

Au Canada, avec l'abolition de la peine de mort,

l'emprisonnement dans un établissement fédéral constitue la

peine maximale que l'État puisse imposer à un coupable. Aussi,

en vertu d'autres sanctions; ce critère s'applique lorsque les autres sanctions se sont révélées inefficaces.

La Commission de réforme du droit a de plus réitéré la recommandation du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle qui incite les juges à formuler par écrit les motifs de leurs sentences. Ces raisons écrites, ajoutées-elle, assureront une application plus uniforme des critères de détermination de la peine, contribueront à une plus grande rationalité de la sentence, et aideront les juges dans les cas d'appel tout en étant très utiles pour les autorités correctionnelles.

Bien qu'il n'existe pas encore dans la loi un énoncé des principes et des critères relatifs à la détermination de la peine comme le recommande la Commission de réforme du droit, les services correctionnels fédéraux peuvent tirer des motifs fondamentaux du processus sentenciel les concepts nécessaires à la formulation de leur rôle et à l'exposé de leurs buts.

1) Le délinquant est un individu capable d'exercer son libre arbitre dans des circonstances normales et, de ce fait, est reconnu fondamentalement responsable de son comportement criminel.



pour ainsi priver les juges de leur pouvoir discrétionnaire. La Commission de réforme du droit préconise plutôt

"l'insertion dans la loi d'un énoncé donnant une politique et formulant la philosophie de base, définissant les buts, les normes et les critères de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence". Elle soutient que la

systématisation et la canalisation du pouvoir discrétionnaire est le meilleur instrument d'uniformisation des pratiques sentencielles.

En déterminant le pourquoi de la sentence, les services correctionnels s'intéressent avant tout aux motifs de la peine d'emprisonnement et plus particulièrement s'il s'agit d'emprisonnement dans un établissement fédéral. La Commission de réforme du droit, dans son document de travail "Emprisonnement et Libération", tente de formuler des critères relatifs à l'emprisonnement qui se résument ainsi :

a) neutralisation des délinquants qui mettent en danger la vie et la sécurité d'autrui;

b) dénonciation des délinquants, auteurs d'actes hautement répréhensibles allant à l'encontre des valeurs fondamentales de la société;

c) mesures de contrainte imposées aux délinquants qui refusent délibérément de s'acquiescer des obligations imposées

La détermination de la peine appropriée s'avère généralement difficile; le tribunal doit alors tenir compte de la gravité de l'infraction, des circonstances qui ont

influencé le délinquant, de l'état de la victime, du besoin d'exercer un effet préventif, général et particulier, contre le crime ainsi que du besoin de protection de la société. Le rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle traite en détail la difficulté de concilier les facteurs qui régissent la peine et de déterminer les considérations

qui, au moment du prononcé de la sentence, prédominent dans l'esprit du juge. Puisqu'il est difficile de préciser avec exactitude quels facteurs ont le plus influencé la décision du juge, le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a recommandé que les juges expriment publiquement par écrit les raisons qui ont motivé les sentences imposées.

Les règles et procédures de jurisprudence qui régissent le processus sentenciel sont relativement mal définies si on les compare aux règles et procédures des procès au criminel. La discrétion que peut exercer le juge au cours du processus sentenciel, en dépit des limites que comportent les sanctions permises, lui donne la possibilité d'imposer sa conception

personnelle de ce qui représente une sanction convenable. Nous ne voulons pas dire qu'il faudrait uniformiser et normaliser les peines

Le rôle du tribunal consiste à prouver l'innocence ou

la culpabilité du prévenu et, dans le cas d'un aveu ou d'une

déclaration de culpabilité, à imposer une peine appropriée. Le

secteur correctionnel se borne à administrer la peine imposée

par le tribunal. Celui-ci détermine la peine tandis que les

services correctionnels fédéraux se chargent de l'administrer

efficacement. À cet égard, le rôle de services correctionnels

fédéraux dépend de la position qu'ils occupent au sein de la

justice pénale. Les services correctionnels fédéraux constituent

le dernier chaînon du système et sont responsables de la surveil-

lance ou de la détention du délinquant pour la période prescrite

par le tribunal. Le système correctionnel fédéral a maintes fois

été considéré comme le dernier recours de la société pour le

maintien de l'ordre et il offre au délinquant diverses possibilités,

bien que restreintes, de s'amender.

Il ne nous appartient pas dans ce document d'étudier d'un

oeil critique les pratiques et le processus sentenciels des

tribunaux. Un tel examen détaillé a fait l'objet de nombreux

rapports et études dont, plus récemment, le travail entrepris

par la Commission de réforme du droit du Canada. Mais il convient

tout de même de s'attarder sur ce point puisque le processus

sentenciel constitue une étape très importante du processus pénal

et exerce une influence considérable sur le rôle des services

correctionnels.

Code criminel du Canada s'avèrent importants pour le secteur correctionnel puisqu'ils déterminent les personnes qui seront acquittées et celles qui seront dirigées vers le processus correctionnel.

La plupart des délinquants sont considérés comme capables de connaître et juger la nature et la qualité de leurs actes; par conséquent, ils sont en mesure de juger des conséquences de leurs actes, de choisir d'autres moyens d'action et de discerner les motifs qui les poussent à

commettre ou ne pas commettre une infraction criminelle. La loi dispose que nul ne doit être déclaré coupable d'une infraction commise alors qu'il était aliéné et, jusqu'à preuve du contraire, chacun est présumé être et avoir été sain d'esprit. L'aliénation mentale, lorsqu'elle est

prouvée, excuse complètement la personne de toute responsabilité criminelle. Le prévenu est déclaré non coupable pour des raisons d'aliénation mentale, et, par conséquent, ne tombe pas sous la juridiction du système correctionnel régulier.

Autrement, le délinquant est présumé responsable de son comportement et doit en rendre compte.

nécessaire pour résoudre ses problèmes personnels et ses problèmes d'adaptation sociale et le mettront en mesure d'adopter des normes de conduite plus acceptables. Le principe de programmes disponibles repose sur l'hypothèse que le délinquant est finalement responsable de son comportement. En outre, cette approche reconnaît que le délinquant est jugé et condamné pour son comportement criminel dérogatoire et non pour un trouble de personnalité latent ou une condition socio-économique médiocre.

Le droit pénal canadien présume que, dans des circonstances ordinaires, et à moins de preuve contraire, une personne est responsable de son comportement et est capable d'exercer son libre arbitre. Un principe de droit bien connu affirme que tout homme est censé connaître et prévoir les conséquences naturelles et probables de ses actes ou de ses omissions. Par conséquent, l'accusé reconnu coupable est criminellement responsable de son infraction.

Les coupables d'infractions criminelles sont considérés comme pouvant diriger leur comportement, différencier le bien du mal et se soumettre aux lois et aux obligations sociales. La définition légale de la responsabilité criminelle énonce principalement qu'une personne qui commet sciemment un acte contraire à la loi sait qu'elle peut être punie pour cet acte. Les critères de responsabilité que renferme l'article 16 du



s'agit plutôt de ne pas les considérer comme des fins en soi en ce sens que la prison sert à "traiter" les criminels. Il existe une distinction entre les buts de l'incarcération et les possibilités de formation et d'aide pour les prisonniers dont on peut s'occuper à l'intérieur de ces buts."

(Norval Morris, The Future Of Imprisonment; p. 14-15)

Dire que "la réadaptation sociale n'est pas efficace" équivaut un peu à tout jeter par la fenêtre. Dire que la resocialisation n'a, en fait, jamais été vraiment mise à l'essai implique que "tout irait beaucoup mieux si nous avions plus d'argent, plus de main-d'oeuvre, plus d'installations et des connaissances techniques plus vastes". Une position plus réaliste se situe entre ces deux extrêmes. Par conséquent, les services correctionnels fédéraux ont adopté une approche plus pragmatique, à la fois juste et humaine pour le délinquant, et qui reconnaît la responsabilité respective des services correctionnels, de la collectivité et du délinquant.

Pour faire face aux réalités du milieu correctionnel actuel, les services correctionnels fédéraux doivent offrir des programmes de correction qui aideront le délinquant à se préparer à la vie active quotidienne, à acquérir la confiance

trompeuses, des espoirs irréalistes et, en effet, des prétentions injustifiées. Ce n'est pas une admission d'échec; il s'agit simplement d'une suggestion "que nous avons eu les yeux plus grand que le ventre". Il est à la fois iréaliste et irraisonnable de présumer que les services correctionnels peuvent réaliser la magie qui ramènera dans la société un délinquant transformé en individu socialement responsable.

Deux notions ressortent des écrits relatifs à la réadaptation sociale: la première est que la réadaptation ne marche pas et la deuxième, qu'elle n'a pas vraiment été mise à l'essai. Il vaut peut-être mieux dire qu'il y a peu, sinon pas, de formules pratiques ou efficaces de réintégration sociale des délinquants adultes dangereux. Cette citation tirée du livre "The Future of Imprisonment" de Norval Morris, résume bien la nouvelle position des services correctionnels à cet égard:

"Quel que soit le sens de l'expression et quels que soient les programmes qui en font censément une réalité, la "réadaptation sociale" doit cesser d'être un but de l'emprisonnement. Il ne s'agit pas d'abandonner les divers programmes de "traitement" des établissements; au contraire, ils doivent être élargis. Il

à imposer la participation à des programmes de traitement comme une condition à l'élargissement. Pour citer C.S. Lewis: "De toutes les tyrannies, celle qui se dit pour le bien de ses victimes peut être la plus oppressive." La méfiance envers le programme de traitement à l'établissement que cela entraîne chez les délinquants réduit d'avantage la possibilité de modifier fondamentalement le comportement.

Un autre dilemme de la méthode de réadaptation tient à sa suggestion que le savoir spécialisé, et uniquement celui-ci, peut résoudre le problème de la criminalité et du comportement criminel. Ce modèle permet au public de se contenter de la pensée que le gouvernement et des spécialistes appropriés traiteront le problème tout comme les fonctionnaires de la santé publique arrivent à contrôler une épidémie. En conséquence, la collectivité se croit dispensée de prendre ses responsabilités qui sont une composante très importante du processus correctionnel.

#### ELABORER UNE DÉMARCHE RÉALISTE

Ce qui précède ne devrait pas donner l'impression que les services correctionnels fédéraux se démettent de leur responsabilité de faire face à la situation. Ces lignes représentent plutôt une tentative d'énoncer et de clarifier les hypothèses sur lesquelles reposent de nombreuses perceptions

ébranlée par le savoir croissant sur la criminalité et le comportement criminel. Il n'existe pas de solution facile des questions de détermination des peines, du fait d'être blâmable moralement, des causes de la criminalité et du traitement des délinquants. Les dilemmes qu'on a rencontrés dans la tâche difficile d'adopter une position précise pour les services correctionnels fédéraux rappellent ceux qu'a connus le juge frustré, décrit dans l'oeuvre de G.K. Chesterton, "The Club of Queer Trades", qui déclare en fin de compte à un prisonnier: "Je vous condamne à trois ans de servitude pénale avec la ferme et sainte conviction que ce qu'il vous faut réellement, c'est trois semaines au bord de la mer."

Ces dernières années, le concept de réadaptation sociale en tant que but reconnu des services correctionnels a été de plus en plus critiqué. Conformément aux hypothèses du modèle médical traditionnel, la notion de réadaptation a suscité des espoirs irréalistes de modification du comportement criminel. Le modèle suppose que la criminalité est une forme de "maladie" et que le délinquant doit être "guéri" avant qu'il cesse ses activités criminelles. En présumant que le délinquant est "malade", du fait de causes échappant à son contrôle, cette approche minimise la responsabilité de ce dernier vis-à-vis de son propre comportement criminel. Cette démarche incite beaucoup les praticiens de la correction à user de la contrainte sous le couvert de traitement humanitaire et

comportement criminel cesse. En tant que but correctionnel, ces prétentions ont été mises en doute comme étant irréalistes, non documentées et irréalisables. Le fait d'accentuer la réadaptation comme l'unique but reconnu de la correction tend à tromper le public ainsi que le délinquant quant à l'intention, aux moyens et à la capacité des services correctionnels. Persister dans cette approche équivaut à tromper le public et ceux qui travaillent dans le domaine de la justice pénale; ce serait continuer à inviter les accusations d'échec découlant d'espoirs irréalistes et à empêcher le développement de relations efficaces entre les services correctionnels et le public.

Ces dernières années, la correction a été très influencée par les données et le savoir apportés par les sciences sociales, surtout la psychiatrie, la psychologie et le travail social. Cette influence a abouti à un conflit entre les partisans de notions traditionnelles de responsabilité criminelle d'une part et ceux du déterminisme social de l'autre. Par conséquent, le délinquant est maintenant en butte aux incertitudes et aux ambiguïtés des autorités correctionnelles quant à savoir s'il faudrait le traiter comme une personne responsable recevant une sanction pour une infraction commise, ou comme une personne qui manque de jugement et qui a besoin de réforme et de réadaptation. Alors que la promesse initiale de réadaptation n'a pas été tenue, la confiance des adhérents à la doctrine stricte de punition et d'isolement demeure



nères et de lui fournir une occasion de réfléchir, de se repentir et de se corriger. C'est là l'origine du mot "pénitencier". Ce concept d'emprisonnement se répandit rapidement à travers l'Amérique du Nord et également dans

d'autres parties du monde. Consécutivement à cette croissance rapide des prisons, il naquit un mouvement de réforme bruyant

qui exprima de l'inquiétude vis-à-vis de l'utilisation excessive de l'emprisonnement comme sanction pénale ainsi que des conditions qui existaient à l'intérieur des prisons. Au Canada, ce mouvement humaniste a pris de la force au début du siècle et, en même temps que le développement et la vulgarisation des sciences du comportement, donna l'impulsion à l'idéal de réadaptation sociale des années 50 et 60.

#### L'IDÉAL DE RÉADAPTATION SOCIALE

Dès le début des années 60, une des croyances les plus répandues en gestion correctionnelle a été, et continue d'être, que le meilleur moyen de protéger la société est de "réadapter socialement" le délinquant. Cette affirmation sous-entend que l'organisme correctionnel est en quelque sorte directement responsable du "succès" ou de "l'échec" du délinquant. Elle suppose que les praticiens de la correction peuvent changer ou modifier la personnalité du délinquant, ce qui suppose en outre que le comportement criminel est en quelque sorte une expression de certains troubles sous-jacents de la personnalité qui exigent une thérapie et un traitement intensifs pour que le

L'emprisonnement en tant que sanction pénale des formes graves de crimes est apparu relativement tard. Aux 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles, on appliquait plutôt les peines d'emprisonnement aux coupables de petits délits, notamment aux alcooliques, vagabonds, mendiants, aux endettés et autres fléaux sociaux. On incarcérait également ceux qui étaient en instance de procès et les délinquants reconnus coupables qui attendaient l'exécution de leur sentence. Les personnes reconnues coupables de crimes graves étaient sujettes à des sanctions plus rigoureuses, notamment la peine physique, la déportation, l'exil et la peine capitale.

La prison telle que nous la connaissons aujourd'hui a été précédée par un système que l'on doit surtout aux Quakers de la Pennsylvanie à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, et qui représente une solution humanitaire par rapport aux sanctions pénales plutôt sévères et rigoureuses de l'époque. Les buts fondamentaux des prisons qu'établirent les Quakers étaient de mettre le délinquant à l'abri de la corruption de ses congé-

"LA SAGESSE S'ACQUIERT EN ACCEPTANT  
LA NECESSITE DE CHOISIR ET EN DEVENANT  
CONSCIENT DU DEVOIR DE SE SOUMETTRE  
AUX CONSEQUENCES DU CHOIX EFFECTUE."

Henry M. Hart, Jr

cohérence de principes du moment où le délinquant a son premier contact avec la police jusqu'à son élargissement final." Le besoin d'élaborer une méthode coordonnée d'administration de la justice pénale est devenu un objectif majeur de toutes les composantes de la justice pénale au Canada.

## CHAPITRE II

### VERS L'ÉLABORATION D'UN NOUVEAU RÔLE POUR LES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

#### INTRODUCTION

Dans le chapitre précédent, le Groupe de travail a examiné ses hypothèses concernant les événements futurs qui se répercuteront indubitablement sur le rôle des services correctionnels au Canada. Dans chaque cas, on a examiné les effets en fonction du milieu global dans lequel les services devront remplir ses responsabilités.

Les chapitres suivants contiennent les propositions du Groupe de travail relativement à une philosophie de base, un énoncé d'objectifs et de principes correspondant à de nouvelles réalités pour les services correctionnels fédéraux au Canada. Tout en se concentrant sur la philosophie des services correctionnels fédéraux, le présent chapitre reconnaît que cette nouvelle philosophie correctionnelle doit s'accorder aux buts et objectifs d'autres juridictions correctionnelles de même qu'à ceux d'autres éléments de la justice pénale. Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a explicitement exprimé le besoin que les processus correctionnels et judiciaires d'application de la loi forment une suite corrélatrice. "Il doit exister une



Il est difficile de tirer une conclusion précise si ce n'est qu'un service correctionnel fédéral intégré sera, dans les années qui viennent, un organisme extrêmement complexe et difficile à diriger et à administrer. Non pas que l'administration correctionnelle ait jamais été une tâche facile, loin de là - elle a toujours été une activité astreignante. Sans aucun doute, le rôle du service correctionnel fédéral sera de plus en plus caractérisé et marqué par le nombre et la diversité de ses activités, la portée de ses problèmes et la complexité de ses opérations. L'impact du milieu correctionnel, la dispersion géographique, la diversité culturelle, les deux langues officielles, et les demandes d'un public hétérogène poseront à la correction des défis qu'elle ne peut relever qu'avec un rôle et un énoncé précis d'objectifs qui soient honnêtes, réalistes, justes et réalisables.

le roulement du personnel dans quelques établissements est élevé, la motivation et le moral dans certains d'entre eux et au sein de divers organismes de surveillance communautaire sont bas. Comparé à d'autres secteurs d'emplois, le milieu des prisons ne semble pas être le plus attrayant. Ce qu'on demande des services correctionnels fédéraux exigera un engagement sincère de la part de la direction et du personnel au complet.

Cette situation n'est pas du tout un problème temporaire. Les services correctionnels fédéraux continueront sans aucun doute d'être confrontés à de graves difficultés dans la gestion des ressources humaines - un défi qui exigera des programmes en matière de personnel qui soient minutieux, novateurs et conçus en fonction des besoins de l'avenir. Les normes de recrutement devront refléter de façon réaliste les besoins changeants et stimuler la promotion interne des employés qui ont du potentiel et de l'ambition. Enfin, il faut montrer que le système offre de réelles possibilités de carrière pour toutes les catégories de personnel.

## Sommaire

Les tendances et les faits nouveaux décrits dans ce chapitre ne sont pas les seuls, mais leur impact sur le rôle des services correctionnels fédéraux ne fait aucun doute.

de justice pénale susceptibles d'entraîner un service plus équitable et efficace et une meilleure justification de la formule actuelle de répartition des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement. Enfin, un autre fait nouveau digne de mention est la création d'un Comité consultatif national parrainé par le Comité permanent des sous-ministres chargés de la correction au Canada. Ce groupe sert à coordonner une entreprise mixte fédérale-provinciale en matière de planification, de formation et de perfectionnement de la main-d'oeuvre correctionnelle. Il est responsable d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer des concepts et des modèles innovateurs pour la planification, la formation et le perfectionnement des ressources humaines dans le secteur correctionnel.

4. Une conscience plus grande du besoin de planification, de formation et de perfectionnement de la main-d'oeuvre dans les établissements correctionnels.

La planification, la formation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre à l'intérieur des services correctionnels deviendront plus complexes et plus difficiles. Les organismes correctionnels au sein du gouvernement fédéral sont déjà aux prises avec un défi grave en ce qui a trait à la gestion de leurs ressources humaines. Recruter des personnes compétentes pour les services correctionnels a toujours été difficile, les garder l'a été encore plus. Un bon nombre de postes restent vacants,

L'établissement de meilleures relations a déjà donné plusieurs résultats heureux, comme le montre l'existence de contrats entre les instances fédérales et provinciales pour échanger des services de façon à utiliser plus économiquement et efficacement les ressources et les installations. Le rapport du Comité consultatif national sur la délinquante préconise la prise en charge complète des détenues par les provinces. Des mesures ont déjà été prises en vue de renvoyer les délinquantes qui sont maintenant à Kingston dans leurs provinces de résidence. Un autre effort conjoint, qui dépend non seulement des provinces mais également du secteur privé, est le mouvement en faveur de la fixation de normes et de buts

juridictionnelle soient résolus. doit attendre que les conflits touchant la compétence instances fédérales et provinciales en matière de correction se peut fort bien qu'une clarification complète des rôles des améliorer le système correctionnel à travers le Canada. Il correction et d'établir entre eux des relations qui devraient les rôles des deux paliers de gouvernement en matière de consultation active a lieu actuellement en vue de clarifier autorités fédérales et provinciales dans ce secteur. Une correctionnelle et, ainsi, les relations existantes entre les traditionnelles concernant le rôle fédéral en matière provinces visaient à mettre en question les hypothèses programmes correctionnels au Canada. Ces examens par les

privé est le sujet d'un examen en profondeur par le groupe d'étude sur le rôle des services privés qui opèrent dans le domaine de la justice pénale. Au sein de la Société canadienne de criminologie, on discerne la mise sur pied de plusieurs organisations locales qui servent à ouvrir des voies de communications et à constituer un forum pour la participation active et l'apport de la communauté. Bref, les services correctionnels fédéraux reconnaissent et continueront de reconnaître qu'un secteur privé innovateur, avec des opinions vigoureuses et indépendantes, est indispensable au système correctionnel canadien.

### 3. La collaboration croissante des gouvernements fédéral et provinciaux dans l'élaboration des politiques correctionnelles

La Conférence fédérale-provinciale sur les services correctionnels, tenue en décembre 1973, la première en quinze ans, a préparé la base de consultations officielles après des années de relations officielles. Une plus grande collaboration entre les autorités correctionnelles provinciales et fédérales en matière de politique correctionnelle est depuis longtemps reconnue comme souhaitable et constitue aujourd'hui une priorité vitale.

La plupart des gouvernements provinciaux ont exprimé le besoin de réexaminer les principes de base actuels et les



corporations, les fondations, les associations nationales et provinciales, les groupes paroissiaux et les universités, qui fournissent des ressources ou assurent un service direct dans le domaine de la justice pénale et des services correctionnels. On attribue la croissance du secteur privé à la conscience du fait que le crime est essentiellement un problème communautaire et que les membres de la société doivent participer à la recherche des solutions.

La participation du secteur privé au domaine de la justice pénale est venue avant celle du secteur public. A une époque, les citoyens eux-mêmes s'occupaient des conflits entre les membres de la société et différentes formes de comportement antisocial. A mesure que la société est devenue plus populéuse et complexe, on s'est mis à compter sur l'intervention de l'Etat dans le processus de justice pénale, et l'Etat a réagi en consacrant davantage de ressources et de compétences à cette fin. On en est arrivé au stade où non seulement le secteur privé estime que son rôle secondaire et de soutien est menacé, mais découvre qu'on l'ignore, qu'on l'handicape beaucoup, quant on ne l'exclut pas de tout rôle important.

Par réaction, le secteur privé est en train de faire un effort concerté pour mieux s'organiser et s'équiper en vue d'une participation plus importante. Au ministère du Solliciteur général, la forme et l'importance de la participation du secteur

La tendance susmentionnée est déjà très répandue dans l'ensemble du système judiciaire. De plus en plus, on ne place plus certains types de délinquants dans les établissements ou bien on raccourcit les périodes d'incarcération. On peut s'attendre à ce que la collectivité devienne un facteur plus important dans les programmes correctionnels, même en ce qui concerne les détenus qui, pour des raisons de sécurité ou de sentence, doivent continuer à passer la majeure partie de leur peine sous les verrous. Par exemple, on aura davantage recours à des services ou installations communautaires pour la formation et la socialisation, et on consacrera des efforts plus énergiques à l'encouragement et au maintien des relations des détenus avec leurs familles et leurs amis.

En fait, la politique officielle des services correctionnels fédéraux tient compte de cette tendance depuis un certain temps. Il est évident, quand même, que le nouveau Service doit, pour être efficace, encourager, particulièrement dans les régions, la création d'une base communautaire plus solide pour les services correctionnels fédéraux.

## 2. Une demande grandissante d'une participation plus importante du secteur privé

L'expression "secteur privé" sert à décrire les

particuliers, les groupes et les organismes non gouvernementaux, tels que les bénévoles qui oeuvrent de manière autonome, les

perfectionnement plus efficaces de la  
main-d'oeuvre dans les services  
correctionnels.

1. L'orientation communautaire de plus en plus marquée  
du secteur correctionnel

Il y a deux siècles, John Howard, le fameux réformateur  
humanitaire, disait que la prison ne corrige pas les moeurs.  
Avec beaucoup d'éloquence et d'intuition, il essaya de sensibiliser  
ses contemporains aux effets nocifs que la prison exerce sur ses  
occupants. Ceux qui ne sont pas des criminels endurcis, disait-il,  
sont les plus vulnérables à son influence néfaste. Persister à  
enfermer ces gens pendant de longues périodes constitue un défi  
au bon sens et à l'humanité, déclarait Howard, vu que "la prison  
encourage et accroît de façon notoire le vice même qu'elle est  
censée supprimer".

Les conditions dans les prisons se sont, naturellement,  
améliorées considérablement depuis la mort de Howard, et l'adminis-  
tration carcérale est beaucoup plus éclairée. Néanmoins,  
beaucoup de ce qu'a dit le grand réformateur s'applique encore  
de façon remarquable aux services correctionnels actuels. La  
tendance en faveur des services correctionnels communautaires -  
un thème prédominant dans la justice pénale actuelle - prouve  
qu'on est en général d'accord avec les idées de Howard.

Naturellement, le fardeau accru de l'incarcération incombera en majeure partie aux services correctionnels fédéraux.

## II. TENDANCES QUI SE DÉGAGENT À L'INTÉRIEUR DE LA JUSTICE PÉNALE

La section précédente a examiné certains des principaux facteurs et tendances qui se répercuteront sur les services correctionnels au Canada en général et sur les services correctionnels fédéraux en particulier. En plus des facteurs externes à la justice pénale, il existe également plusieurs tendances intérieures qui influenceront sur le rôle des services correctionnels au Canada. Plusieurs d'entre elles sont déjà apparentes - en effet, on peut les décrire jusqu'à un certain point:

1. L'orientation communautaire de plus en plus marquée dans le secteur correctionnel
2. Une demande grandissante d'une participation plus importante du secteur privé
3. La collaboration croissante des gouvernements fédéral et provinciaux dans l'élaboration des politiques correctionnelles
4. Une plus grande conscience du besoin d'une planification, d'une formation et d'un

L'ivresse en public, la prostitution, la distribution de matériel pornographique et le jeu, sont également controversables.

De l'autre côté, la création de nouvelles lois pour punir de nouvelles formes de comportement criminel, comme le détournement d'avions et plusieurs autres actes de terrorisme, est un processus connu sous le nom de criminalisation. On retrouve le même processus dans le cas de l'augmentation des peines maximales pour des activités criminelles qui avaient dans le passé été plus ou moins tolérées ou sujettes à des peines mineures mais qui en sont venues à être considérées comme des menaces plus sérieuses pour la collectivité.

On peut s'attendre à une modification du type de délinquants, à mesure que les changements susmentionnés dans les attitudes de la société à l'égard des crimes finissent par se refléter dans l'application de la loi, dans la pratique judiciaire et dans la loi elle-même. Une sentence d'emprisonnement, particulièrement, dans un établissement fédéral, est maintenant la pire peine qu'on puisse imposer à un individu, et, de plus en plus, de telles peines sont considérées comme le dernier recours de la société pour s'occuper des délinquants adultes. Certains faits nouveaux, récents ou éventuels, pourraient donner lieu à une augmentation importante du nombre des délinquants difficiles à traiter qui seront emprisonnés pendant longtemps.



Les sanctions rattachées à ces crimes  
mais l'idée peut plaire à un groupe  
beaucoup plus important de la société.  
On pense souvent que ces activités  
n'intéressent que ceux qui s'en occupent.  
La plus remarquable mesure de décriminali-  
sation de ces dernières années est la  
législation de l'avortement dans des  
conditions limitées et bien précises;  
ceux qui croient que l'avortement  
devrait être une question personnelle  
continuent de réclamer son retrait complet  
du Code criminel, tandis que les adversaires  
de la nouvelle loi font campagne pour la  
remise en vigueur de la loi et des peines  
originales.  
Plus près de nous, le rapport majoritaire  
final de la Commission d'enquête sur l'usage  
non médical des drogues a recommandé que la  
simple possession de cannabis ne soit plus  
un crime et que les peines pour son trafic  
soient réduites.  
La nature criminelle et le préjudice causé  
par les crimes dits "sans victimes", comme

sont reliés entre eux. Deux sortes d'attitudes en évolution promettent d'avoir une importance particulière pour les services correctionnels :

1. La société semble exiger des sanctions plus sévères contre certains crimes afin d'exercer en même temps les fonctions de punition et de dissuasion.

On se soucie particulièrement des crimes traditionnellement considérés comme les plus abjects, notamment le meurtre, le viol et d'autres actes de violence, des infractions de délinquants en liberté conditionnelle ou sous caution ainsi que l'activité du crime organisé qui a augmenté ces dernières années.

2. Il est évident qu'on veut de plus en plus décriminaliser certains actes considérés autrefois comme des crimes, afin de refléter les changements survenus dans les attitudes de la société.

Seule une minorité bien organisée peut lancer une campagne en vue de révoquer

Mais le taux des naissances décroissant des dernières années et l'éventualité d'une immigration réduite indiquent que les générations futures seront davantage restreintes en termes absolus et relatifs lorsqu'elles atteindront ce groupe d'âge critique.

Il faut admettre que le facteur âge dans la criminalité est l'un des très rares indicateurs assez fiables des tendances dans ce domaine. D'autres facteurs qui pourraient également influencer sur le crime sont imprévisibles. Par exemple, même s'il était possible de prédire avec certitude la durée et la gravité d'une dépression économique, il serait impossible de prédire si elle engendrerait davantage de crimes ou si elle en réduirait le nombre. Il n'y a non plus aucune façon de savoir comment les progrès dans les sciences sociales, la médecine ou l'évolution de la religion influenceront sur la criminalité.

### Changements dans les opinions de la société sur la criminalité

Une considération plus importante que le taux global de la criminalité dans l'élaboration des politiques correctionnelles à long terme est l'évolution de la manière de la société de voir la criminalité. Les opinions de la société sur la criminalité et le fonctionnement de la justice pénale

4. Si les courbes actuelles de croissance de la population et de la criminalité continuent, la croissance des taux de criminalité, tant absolus que relatifs, pourrait atteindre son apogée et décroître au cours des huit à dix prochaines années. Le groupe d'âge ou l'on retrouve le plus haut taux de criminalité, soit celui des 15 à 25 ans, est disproportion- nément plus grand aujourd'hui par rapport à la population entière par suite du "baby boom" de l'après-guerre. L'importance réelle aussi bien que relative de ce groupe d'âge augmentera pendant quelques années, de sorte que le taux des crimes est susceptible d'augmenter aussi.

genre relativement nouveau, a augmenté considérablement. Cette croissance s'est produite particulièrement dans des crimes commerciaux tels que le prêt usuraire, la fraude, la faillite frauduleuse et le détournement de fonds.

Le taux de croissance du nombre de femmes accusées d'infractions a été le double de celui des accusés de sexe masculin.

Bien qu'il ne serait pas prudent, pour les raisons données plus haut, de généraliser à partir des statistiques, on peut quand même faire les remarques suivantes à propos des tendances actuelles de la criminalité:

1. La croissance des taux de criminalité, tant absolus que relatifs, semble s'accélérer après avoir paru se stabiliser au début des années 70.

2. L'incidence des crimes de violence a augmenté considérablement, toutefois, à un taux plus bas que celui de la criminalité en général.

3. Il y a eu un accroissement significatif des infractions qui reflètent les changements survenus dans les valeurs et dans la structure de la société.

Voici ce qu'on a remarqué au cours de la dernière décennie:

Les infractions reliées aux drogues ont augmenté de façon significative.

Chez les "cols blancs", l'incidence de crimes, dont plusieurs sont d'un



La croissance du taux de criminalité

S'il est vrai que l'on peut mettre en doute les statistiques sur la criminalité du fait que la croissance apparente peut découler d'améliorations dans les méthodes de rapports, il demeure évident que, quelque soit les normes utilisées, la criminalité a augmenté ces dernières années, particulièrement au cours de la dernière décennie. Comme l'indique le tableau ci-dessous, le nombre total d'infractions signalées\* a augmenté de 103.5% entre 1965 et 1974.

Taux de croissance du nombre d'actes criminels signalés	Infractions visées par le Code criminel	Crimes de violence	Total des infractions
+132.3%	+115. %	+103.5%	

L'incidence de la criminalité par rapport à la population a augmenté de soixante-dix-huit pour cent.

Taux de croissance de la criminalité par rapport à la population	Infractions visées par le Code criminel	Crimes de violence	Total des infractions
+103.2%	+ 88. %	+ 78. %	

\*Notamment, les infractions visées par le Code criminel, d'autres lois fédérales, les lois provinciales et des règlements municipaux.

et ont attiré son attention. Cet intérêt est le bienvenu. La réaction des services correctionnels a été d'entamer un dialogue sincère avec les média et le public sur ce qu'on peut raisonnablement attendre des services correctionnels. Nous avons admis que certains problèmes nous posent de sérieuses difficultés.

Il est en même temps juste de dire que cet intérêt et cette conscience nouvelle révèlent souvent de nombreuses ambivalences et anomalies dans l'attitude du public à l'égard des services correctionnels. Il est dangereux de trop simplifier les problèmes et de suggérer des solutions trop simplistes. Il est également dangereux de croire que la violence est normale, et que les démonstrations violentes sont typiques. En fait, elles ne le sont pas et elles n'impliquent qu'une petite proportion des détenus.

Les services correctionnels fédéraux doivent mettre l'accent, en premier lieu, sur la protection du public, y compris du délinquant, contre la conduite criminelle et les effets de la criminalité. Dans ce contexte, on continuera de rechercher des politiques progressistes et humanitaires, pourvu que les risques encourus par le public soient minimes et qu'on puisse le prouver. Dans les années à venir, le besoin de bonnes relations communautaires prendra donc une plus grande importance en même temps que celui d'un programme honnête et complet d'éducation du public.

le taux de la violence criminelle augmente, la préoccupation du public croît, et elle atteint son apogée lorsque les criminels déjà condamnés continuent à se comporter violemment, comme dans le cas des émeutes dans les prisons, et lorsque semble-t-il, on leur permet de s'évader à cause de ce qui constitue, aux yeux de beaucoup de gens, de la négligence ou un relâchement de contrôle de la part de leurs gardiens.

Cette préoccupation du public exige que les services correctionnels fédéraux puissent en tout temps prouver que la sécurité publique est entre bonnes mains. Plus que jamais, les autorités correctionnelles seront tenues responsables de chaque aspect de leurs activités.

#### Conscience croissante du public de la criminalité et de la justice pénale

La préoccupation toujours plus grande du public pour sa propre sécurité paraît être accompagnée d'un intérêt croissant pour les services de correction et d'une insistance à savoir ce qui se passe à l'intérieur des établissements. Ceci s'est fait attendre, en partie, à cause de la réticence traditionnelle des administrateurs des services correctionnels à communiquer avec le public - à lui permettre de voir la réalité des choses dans les établissements et de comparer cette réalité à ce à quoi il s'attendait. Ces dernières années, les services correctionnels ont pris de plus en plus d'importance aux yeux du public

correction doivent guider plutôt que suivre. Ce serait

toutefois manquer de sens des responsabilités que de formuler une ligne de conduite pour les services correctionnels

Fédéraux qui ne tiendrait pas compte des attitudes du public

surtout à l'égard de la hausse récente de la criminalité.

Bien qu'il y ait peu de données sérieuses sur des

attitudes et des valeurs sociales en évolution constante, des signes indiquent clairement que des segments importants de la

société sont en train de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle et sur les récompenses à obtenir par le biais

de l'auto-discipline et de la conformité à l'éthique du travail. Le bien-être et le rôle de l'individu dans la société semblent

faire maintenant l'objet de soucis croissants de la part des gouvernements comme des citoyens. Les mesures qui freinent

le progrès de l'individu dans la société sont perçues comme menaçant l'individualité de tous les membres de la société,

sont considérées antisociales et font de plus en plus l'objet de critiques et de demandes de sanctions sévères.

De tous ces actes, bien entendu, le crime est

probablement le plus directement antisocial, surtout le crime contre la personne ou la propriété, vue qu'il a un effet immédiat

sur la victime et met en danger, ou semble mettre en danger, la sécurité de tous les membres de la société. A mesure que

Quatre tendances majeures dans la société influent déjà et continueront d'influer sur les services correctionnels à travers le Canada. Ces tendances, qui sont examinées dans les sections qui suivent, sont:

1. La préoccupation croissante du public à l'égard de la criminalité et de la justice pénale

2. La conscience croissante du public de la criminalité et de la justice pénale

3. La croissance du taux de criminalité

4. Les changements dans les opinions de la société sur la criminalité.

Préoccupation croissante du public à l'égard de la criminalité

Le succès de toute politique future en matière de correction dépendra en grande partie de l'acceptation et de l'appui du public. Cela ne signifie pas que seule l'opinion publique devrait déterminer cette politique. Dans l'élaboration des politiques, les organismes de



"NE TE PENCHE JAMAIS POUR TÂTER LE SOL  
AVANT D'AVANCER, CAR TROUVER LE DROIT  
CHEMIN N'APPARTIENT QU'À CELUI DONT LES  
REGARDS SONT FIXÉS SUR L'HORIZON  
LOINTAIN."

Dag Hammarskjöld

des risques d'essayer d'interpréter l'humeur du public à un moment donné dans le temps, et nous nous appelons l'avertissement de Sir Walter Raleigh que si quelqu'un essaie d'interpréter des événements historiques sans assez de recul, "il se peut que la vérité lui casse les dents". Ce chapitre examine les influences qui agissent sur le rôle des services correctionnels au Canada, en étudiant les événements et les tendances tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la justice pénale.

Les services correctionnels fédéraux font partie intégrante de la justice pénale, qui englobe les mécanismes d'application de la loi, les processus judiciaire et correctionnel. À son tour, la justice pénale fait partie d'un ensemble plus grand, les forces sociales - notamment, les services de santé, d'éducation et de bien-être qui influent sur la qualité de la vie.

La justice pénale doit se rattacher aux valeurs humaines fondamentales de la société. Les valeurs humaines comprennent les intérêts individuels, sociaux, culturels, économiques et politiques et constituent la charpente du système social. L'attitude des gens envers les valeurs humaines varie constamment. La loi en vigueur à un point donné dans le temps établit les critères du comportement acceptable des individus dans la société et définit le cadre juridique dans lequel la justice pénale évolue.

Les services correctionnels fédéraux sont chargés de fournir un service au public canadien et aux délinquants. Pour mesurer la qualité de ce service et en vue d'améliorer la fourniture des services tant au public qu'aux délinquants, on doit essayer d'évaluer les attitudes et les préoccupations exprimées par le public canadien. Nous sommes bien conscients

En accord avec le mandat du Groupe de travail sur le projet de Service canadien de correction, le rapport qui suit donne les conclusions du Groupe de travail sur le rôle des services correctionnels au Canada. Il est à espérer que ce rapport servira de base à l'élaboration et à la mise sur pied au Canada de services correctionnels fédéraux unifiés et efficaces.

#### LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

MM. A. Wakabayashi

J. Braitthwaite

L. Pisapio

H. Meredith

# DEDICACE

Les membres et le personnel du Groupe de travail dédient humblement ce volume à M. Hugh Christie, membre du Groupe de travail et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, décédé soudainement en août 1976. Hugh Christie a consacré sa vie à l'étude et à l'administration des services correctionnels au Canada et son importante contribution au présent document restera gravée dans notre mémoire.



Enfin, les membres du Groupe remercient sincèrement le personnel qui s'est dévoué corps et âme à ce travail, dont:

John Vandoremalen, secrétaire administratif  
et rédacteur

Colin Sheppard, rédacteur et consultant

Gordon Pinder, secrétaire administratif  
précédent

Alan Needham, rédacteur et consultant

Keith Fairbank, rédacteur et consultant

Jack Hawthorne, consultant.

Tous apprécions hautement la participation et le dévouement personnels de ces gens. Tous les efforts qu'ils ont déployés ont exercé une forte influence sur la mise au point du présent document.

## REMERCIEMENTS

Ta mise au point d'une déclaration sur le rôle d'un service fédéral de correction au Canada n'aurait pas été possible sans le dévouement et la participation d'un grand nombre d'individus et d'organisations. Les membres du Groupe d'étude désirent profiter de cette occasion pour exprimer leurs sincères remerciements à toutes les personnes et à tous les organismes qui ont participé et contribué à ce travail. Des consultations prolongées ont été entreprises en vue d'élaborer un rôle tout à la fois nouveau et excitant, et qui offrirait un grand défi à l'égard d'un Service canadien de correction. Nous voudrions remercier la direction et le personnel du Service des pénitenciers et du Service des libérations conditionnelles à qui on a demandé une tâche qui semblait impossible et qui, pourtant, ont pu trouver le temps et le dévouement nécessaires, ainsi que l'énergie et même encore davantage pour participer à cette tâche d'une extrême importance. De plus, nous aimerions remercier les nombreux groupes et organismes du secteur privé, l'Association des chefs de police, les diverses agences provinciales chargées des Services de correction, les membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, de même que le personnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles et les membres du personnel du Secrétariat qui ont participé à cette entreprise et ont collaboré à la rédaction des documents.

117	CHAPITRE VI: ORGANISATION ET GESTION EN VUE DU NOUVEAU RÔLE D'UN SERVICE CANADIEN
	<u>DE CORRECTION INTÉGRÉ</u>
119	L'ambiance de l'organisation
123	L'importance des ressources humaines
126	Les tâches et les rôles de toute première importance
129	Rôles et fonctions
129	La haute direction
130	Les régions
131	Les unités opérationnelles
133	Moyens de réaliser ces changements
134	Stratégie en vue des modifications

IV.	Administrer et contrôler avec efficacité la réintégration sociale du délinquant	62
V.	Favoriser l'intérêt, la compréhension et l'acceptation du public en matière de programmes et d'activités des services correctionnels fédéraux	63
VI.	Promouvoir et contribuer à l'élaboration d'une justice pénale canadienne efficace	65

CHAPITRE IV: VERS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DES SERVICES CORRECTIONNELS

58	L'administration efficace de la peine
77	Maintien du niveau adéquat de réclusion et de contrôle
83	La prestation de programmes
88	Administration de la réinsertion sociale du délinquant
93	Sensibilisation du public et compréhension des services correctionnels fédéraux

CHAPITRE V: VERS L'ÉLABORATION D'UN SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EFFICACE AU CANADA

100	La justice pénale en tant que système
101	Le Secrétariat du Ministère
105	Développement des relations avec d'autres ministères fédéraux
106	Développement des relations avec les services correctionnels provinciaux
108	Développement des relations avec le secteur privé
110	Développement des relations avec les organismes d'application de la loi
113	Développement des relations avec les tribunaux et l'appareil judiciaire
115	La prévention du crime

31	Elaborer une démarche réaliste
36	Les tribunaux et les services correctionnels fédéraux
40	Les services correctionnels et la collectivité

CHAPITRE III: EXPOSE DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET  
 DES OBJECTIFS DES SERVICES CORRECTIONNELS

46	I. Le délinquant est fondamentalement responsable de son comportement criminel
48	II. La peine imposée par le tribunal constitue la punition
50	III. La collectivité est un élément responsable du processus correctionnel
52	IV. Les services correctionnels doivent assurer l'existence d'un milieu conforme aux besoins sécuritaires et favorable à la participation active aux programmes offerts
53	V. Les services correctionnels fédéraux doivent fournir des garanties de procédure adéquates visant à protéger les droits du délinquant
55	VI. Le délinquant est responsable de mériter des privilèges et de les conserver

PRINCIPES

46	I. Le délinquant est fondamentalement responsable de son comportement criminel
48	II. La peine imposée par le tribunal constitue la punition
50	III. La collectivité est un élément responsable du processus correctionnel
52	IV. Les services correctionnels doivent assurer l'existence d'un milieu conforme aux besoins sécuritaires et favorable à la participation active aux programmes offerts
53	V. Les services correctionnels fédéraux doivent fournir des garanties de procédure adéquates visant à protéger les droits du délinquant
55	VI. Le délinquant est responsable de mériter des privilèges et de les conserver
57	I. Administrer avec efficacité la peine imposée par le tribunal
58	II. Enfermer et contrôler le délinquant pour la période spécifiée par le tribunal
60	III. Fournir au délinquant des programmes conçus pour l'aider à élaborer et à adopter des normes de conduite plus acceptables

OBJECTIFS



CHAPITRE I: LA SOCIÉTÉ ET LES SERVICES  
CORRECTIONNELS: ÉVOLUTION

1

I. LE MILIEU EXTERNE DE LA JUSTICE PÉNALE

4

Préoccupation croissante du public  
à l'égard de la criminalité et de  
la justice pénale

4

Conscience croissante du public  
de la criminalité et de la justice  
pénale

6

La croissance du taux de criminalité

8

Changements dans les opinions de  
la société sur la criminalité

11

II. TENDANCES QUI SE DÉGAGENT À L'INTÉRIEUR DE  
LA JUSTICE PÉNALE

15

L'orientation communautaire de plus  
en plus marquée du secteur correc-  
tionnel

16

Une demande grandissante d'une parti-  
cipation plus importante du secteur  
privé

17

La collaboration croissante des gou-  
vernements fédéral et provinciaux  
dans l'élaboration des politiques  
correctionnelles

19

Une conscience plus grande du besoin  
de planification, de formation et de  
perfectionnement de la main-d'œuvre  
dans les établissements correctionnels

21

CHAPITRE II: VERS L'ÉLABORATION D'UN NOUVEAU RÔLE  
POUR LES SERVICES CORRECTIONNELS  
FÉDÉRAUX

24

Bref historique de l'emprisonnement

27

L'idéal de réadaptation sociale

28





Le 7 mars 1977

Le présent rapport sur le rôle des services correctionnels fédéraux au Canada a été préparé par un groupe de travail du ministère du Soliciteur général et constitue une contribution primordiale à la réévaluation, de la part du Service canadien des pénitenciers et du Service national des libérations conditionnelles, des objectifs de l'administration des sentences et de la façon dont ces objectifs peuvent être mieux atteints.

Le Gouvernement étudiera d'une façon constante les nombreuses propositions que le rapport contient, car, il ne faut pas l'oublier, une décision de l'envergure de l'intégration des deux services actuels demandera des amendements aux lois qui les régissent.

Je rends le rapport public maintenant pour que tous ceux qui sont intéressés à la justice pénale puissent en discuter le contenu à loisir.

Même si j'appuie les thèmes principaux et les directives générales du rapport, j'aimerais souligner que d'autres études et consultations seront nécessaires avant qu'on puisse en tirer des conclusions définitives. C'est dans le cadre de ce processus permanent d'étude et de révision que je demande les opinions de tous les experts, groupes, et personnes qui s'intéressent à la question.

Le Soliciteur général du Canada,

*Francis Fox*

Francis Fox

Une publication de la  
Division des communications,  
Ministère du Solliciteur général  
©  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, 1977

LE RÔLE DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

AU CANADA

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL  
SUR LA CRÉATION DU SERVICE  
CANADIEN DE CORRECTION INTÉGRÉ

janvier 1977







LE RÔLE DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

AU CANADA

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL  
SUR LA CRÉATION DU SERVICE  
CANADIEN DE CORRECTION INTÉGRÉ









